

## Traité européen : Pourquoi ne pas consulter les peuples ?<sup>1</sup>

***En 2005, les Français et les Néerlandais ont rejeté le traité constitutionnel. Aujourd'hui, une forte majorité d'Européens veulent être consultés sur le traité modifié. Mais les gouvernements tentent d'y échapper. Pourtant, comme l'a clairement signifié M. Giscard d'Estaing, dans le nouveau texte, « les outils sont exactement les mêmes, seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils. » Pourquoi les peuples n'auraient-ils pas leur mot à dire ? Ouvrons le débat.***

Selon la plupart des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union, suivis par les principaux groupes politiques européens, le projet de traité européen modifié à Lisbonne voici peu devrait être ratifié par la seule voie parlementaire. Malgré le rejet par la majorité des citoyens français et néerlandais au printemps 2005 du traité constitutionnel dont il est une copie conforme ? Non, à cause de ce désaveu. A la suite de ce double refus, les autres référendums prévus avaient été annulés, le processus de ratification avait été interrompu et les 27 avaient dû remettre l'ouvrage sur le métier. Un nouveau projet est sorti de longues et opaques palabres. Il sera officiellement confirmé le 13 décembre prochain lors du Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement. Commencera alors le processus de ratification par chaque pays membre qui devrait se terminer avant juin 2009, date des prochaines élections européennes. Comme ce traité « nouveau » survient dans un climat de méfiance au moins aussi grand qu'il y a deux ans et demi, parce qu'il contient des réformes institutionnelles qui révisent l'organisation de l'union et les relations entre les Etats, il devrait aller de soi que les peuples aient leur mot à dire dans ce processus. Qu'ils soient consultés, indépendamment de l'aval qu'ils apporteraient ou pas au texte. Qu'une vaste campagne d'information et des débats publics contradictoires soient organisés pour en populariser le contenu. Bref, qu'enfin, les élites qui nous gouvernent et répètent sans cesse leur souci de rapprocher l'Europe des citoyens s'engagent.

En fait de passage à l'acte, ils semblent décidés à sauter l'étape démocratique comme on saute une haie au steeple-chase. Comme si le peuple étant décidément instable et inconséquent, il fallait s'en passer. Où le guider par la main. Une habitude. Voici une dizaine d'années, les Danois avaient rejeté le traité de Maastricht, les Irlandais celui de Nice. Mauvaise réponse. Ils eurent droit à une seconde session. Ils furent priés de revoter dans le bon sens après une campagne de matraquage et de culpabilisation rondement menée par l'essentiel de la classe politique européenne.

Cette même tactique étant cette fois peu sûre, il semble plus sage aux gouvernements d'éviter une incertaine épreuve de rattrapage. Et pourtant... Comme le défunt projet de traité constitutionnel, son succédané coule dans le béton armé des choix libéraux, avancés comme les seuls possibles. Ce qui ampute le politique d'une grande partie de sa capacité d'intervention dans le champ économique. Ne parlons même pas alors d'imaginer une alternative au système économique aujourd'hui dominant. Comment pourrait-il, dès lors, réconcilier les partisans et les adversaires du défunt traité ressuscité, comme l'a affirmé le président français Sarkozy dans un discours à Strasbourg sur l'Europe ? La question centrale est donc celle-ci : peut-on imaginer de « faire » l'Europe en excluant les peuples de sa construction ? On éloignera, bien au contraire, les citoyens de l'Union européenne si l'on refuse une fois encore de les entendre et les consulter. Sauf à considérer que les paroles sur la démocratisation du processus européen et la participation des citoyens aux grandes décisions politiques forment un rideau de fumée qui cacherait l'essentiel : nous sommes définitivement entrés dans une démocratie au rabais.

---

<sup>1</sup> Analyse parue dans le N° 339 du *Journal du mardi*, 4 décembre 2007.

## « Copié Collé »

Il faudrait d'abord clarifier ceci : ce n'est pas parce que l'on s'oppose au traité qu'il s'agirait de demander à être consulté. Et ce n'est pas non plus parce que l'on penche en sa faveur que l'on estimerait cette consultation superflue. Mais il s'agit de considérer tout simplement que les femmes et les hommes d'Europe ont leur mot à dire. En France, où Sarkozy, reniant sa parole mais bien aidé par la majorité des dirigeants, veut brûler les étapes et arracher un vote positif aux seuls parlementaires, des sondages montrent que plus de 71% électeurs demandent un référendum. Et la France n'est pas un cas à part. Les partisans d'un référendum sont 76% en Allemagne, 75 en % Grande-Bretagne, 72% en Italie, 65% en Espagne...

Pourquoi les dirigeants de l'UE ont-ils un tel problème avec leurs concitoyens ? Sans doute parce que le texte aujourd'hui sur la table est un « copié collé » du projet de traité qui a été recalé en 2005. La preuve ? Par M. Giscard d'Estaing, un des pères du projet constitutionnel. Dans une tonitruante contribution au Monde, il notait le 25 octobre dernier que le « nouveau » traité (dit de Lisbonne) a été *« rédigé exclusivement à partir du traité constitutionnel, les outils sont exactement les mêmes. Seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils (...) Quel est l'intérêt de cette subtile manœuvre ? D'abord et avant tout d'échapper à la contrainte du recours au référendum, grâce à la dispersion des articles et au renoncement au vocabulaire constitutionnel (...) La phase suivante sera celle des ratifications. Elle ne devrait pas poser de grandes difficultés car la compréhension du texte et son abandon des grandes ambitions suffisent pour en gommer les aspérités. »*

Remercions Giscard de mettre aussi clairement les choses au point. D'une certaine façon, le texte, illisible, n'est pas seulement le résultat de laborieux compromis entre des Etats membres aux intérêts divergents. Il est aussi compliqué à souhait pour que le citoyen lambda ne s'y retrouve pas. Dame ! Plusieurs centaines de pages, 297 modifications des traités existants, douze protocoles et des dizaines de projets de déclarations ayant la même valeur juridique que les traités : le « traité modificatif » ne se veut pas un modèle de limpidité. Il modifie les deux traités préexistant, le traité sur l'Union européenne (TUE, traité de Maastricht modifié à Amsterdam et à Nice) et le traité instituant la communauté européenne (traité de Rome modifié par les traités successifs depuis 1957) qui prend désormais le nom de traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le préambule du TUE a été amendé par un considérant qui indique que l'Union doit s'inspirer de l'héritage religieux de l'Europe. Une concession idéologique au Vatican qui ridiculise le principe de laïcité. Mais il y a bien d'autres raisons d'alerter les citoyens sur ce que nous promet le « nouveau » traité. Voici quelques exemples.

## La « libre concurrence »

Les partisans du non au traité constitutionnel s'opposaient notamment à l'inscription de la *« concurrence libre et non faussée »* comme un des objectifs de l'Union. Or, Le principe de concurrence reste présent dans nombre d'articles. Par exemple, l'article 105 maintenu dans le TFUE qui affirme : ou le protocole n° 6 *« le marché intérieur tel qu'il est défini à l'article [I-3] du traité sur l'Union européenne comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée »*. L'article [I-3] porte sur les objectifs de l'Union.

La politique commerciale de l'Union se fixe pour objectif *« d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international »* (nouvel article 10A TUE). Le libre-échange généralisé reste ainsi l'horizon indépassable

des politiques européennes. Cet objectif est affirmé de façon élargie par l'article 188 B du TFUE qui indique que l'Union « *contribue (...) à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres* ». Cet article renvoie aux « obstacles non tarifaires au commerce » tels que les normes environnementales ou la protection des consommateurs qui sont la cible des politiques de libéralisation menées, en autres, par l'OMC.

Le traité modificatif ne touche évidemment pas à la liberté de circulation des capitaux, non seulement entre les Etats membres, mais aussi entre ceux-ci et des pays tiers (art 56 TFUE) et l'unanimité des Etats reste requise pour toute mesure visant à restreindre la libéralisation des mouvements de capitaux (art. 57-3 TFUE).

### **Le rôle de la Banque Centrale Européenne**

La stabilité des prix fait partie des objectifs de l'Union (art. 3 TUE modifié). Dans le TUE actuel, la stabilité des prix n'apparaissait pas parmi les objectifs de l'Union. C'était simplement un objectif de la Banque centrale européenne (BCE) indiqué dans l'article 105 du traité instituant la communauté européenne. Cet article 105 est maintenu dans le TFUE et, en outre, un nouvel article 245 bis portant sur la BCE réaffirme encore cet objectif pour enfoncer le clou si besoin était. L'indépendance de la BCE est évidemment maintenue (art.108 TFUE) et elle aura comme seul objectif le maintien de la stabilité des prix, contrairement aux autres banques centrales.

La Déclaration 17 réaffirme « *son attachement à la stratégie de Lisbonne* » et préconise le renforcement de la compétitivité. Elle invite « *à une restructuration des recettes et des dépenses publiques, tout en respectant la discipline budgétaire conformément aux traités et au Pacte de stabilité et de croissance* ». Elle fixe comme objectif « *de parvenir progressivement à un excédent budgétaire en période de conjoncture favorable* ». Bref, l'austérité budgétaire et la pression sur les dépenses publiques est un autre dogme.

### **Politique de sécurité et de défense**

La défense commune de l'Union reste dans le giron de l'OTAN. Le lien à l'OTAN est renforcé : « *Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre* » (article 27-7 TUE). Le protocole n° 4 précise : « *rappelant que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord* » et « *qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique renouvelée* ». Dans ce cadre, « *Les Etats membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires* » (art. 27-3 TUE). Au nom de la lutte contre le terrorisme, les interventions militaires à l'étranger sont encouragées : « *Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* » (art. 28 TUE). Un tel article autorise, de fait, toutes les aventures militaires.

### **Charte des droits fondamentaux**

La Charte des droits fondamentaux n'a pas été intégrée au traité modificatif. La Déclaration n°11 indique qu'elle « *sera proclamée solennellement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le jour de la signature* » des deux traités modifiés. Cette même déclaration en reprend le texte. L'article 6 du TUE sur les droits fondamentaux a été réécrit pour y intégrer son existence qui « a

*la même valeur juridique que les traités* ». La Charte sera donc « *juridiquement contraignante* » (Déclaration 31). Mais les droits sociaux qui y sont contenus restent en deçà de bien des législations nationales. Le droit au travail et à l'emploi n'existe pas et seul apparaît le « *droit de travailler* ». Le droit à la protection sociale se limite à un « *droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux* ». Ce texte est en retrait par rapport à la Déclaration universelle des droits de l'homme. D'autres sujets posent encore plus de problèmes. Le droit à l'avortement et à la contraception ne sont pas reconnus par la Charte. Dans ce cadre, on peut craindre que la réaffirmation du « *droit à la vie* » ne soit utilisée par certains pour les contester devant la Cour de justice.

Pour l'essentiel, l'application des droits contenus dans cette Charte est renvoyée aux « *pratiques et législations nationales* ». Cette charte ne crée donc pas fondamentalement de droit social européen susceptible de rééquilibrer le droit de la concurrence qui restera dominant à l'échelle européenne. Le texte indique qu'elle « *ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités* ». Enfin, le 4ème alinéa de l'article 6 du TUE sur les droits fondamentaux qui indiquait que « *L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener ses politiques* » a été supprimé. Malgré toutes ces précautions, le Royaume-Uni a obtenu d'en être dispensé.

## **Energie**

Un titre spécifique est créé dans le TFUE (art. 1176 A). Il se situe « *dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur* », c'est-à-dire de la libéralisation du marché de l'énergie. S'il indique vouloir « *assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique (...) les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables* », il entend « *promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques* » alors même qu'elle peut avoir, et a déjà eu, des conséquences désastreuses avec la multiplication des problèmes créés par la libéralisation du secteur. Le droit à l'énergie n'est même pas mentionné alors même que la libéralisation du secteur s'attaque directement au service public de l'énergie (en ce qui concerne les services publics, on lira d'autres, « *Services public : l'offensive libérale se poursuit* »)

## **Compétences réciproques entre l'Union et les Etats membres**

La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres a été précisée. « *Toute compétence non attribuée dans les traités appartient aux Etats membres (...) l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres* » (art. 4 et 5 TUE). Ces principes sont précisés dans les articles 2 à 6 du TFUE.

Le traité modificatif indique que « *Les Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* ». Il y a donc bien prééminence des actions de l'Union sur celles des Etats membres. La liste des domaines concernés par la « *compétence exclusive* » et la « *compétence partagée* » touche un nombre impressionnant des aspects de la vie quotidienne des habitants de l'Union, sans même y rajouter ceux pour lesquels « *l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres* ». Près de 80 % des lois adoptées par les Parlements nationaux ne sont que de la transposition du droit européen.

## **Les modifications institutionnelles**

### **1) Droit d'initiative citoyenne**

« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités » (article. 8 B TUE). Ce droit de pétition reste très sévèrement encadré. Il doit porter sur l'application des traités. Hors de question donc de demander une disposition qui les modifierait. De plus, c'est la Commission qui décide de l'opportunité ou pas de l'utiliser. Il peut néanmoins être utilisé comme un outil dans la construction de rapport de forces à l'échelle européenne, comme peut le faire une pétition à l'échelle nationale.

## 2) Rôle des Parlements nationaux et du Parlement européen

Les Parlements nationaux apparaissent à plusieurs reprises (article 8 C TUE, protocole n°1 et 2...), avec la volonté manifeste d'en renforcer le rôle. L'article 7 du protocole n°2 indique la procédure qui leur permet de peser sur le processus législatif européen. Chaque Parlement national dispose de 2 voix. Deux cas de figures apparaissent. Dans le cas d'une procédure législative ordinaire, si une majorité des voix attribuées aux Parlements nationaux donne un avis négatif, le projet doit être réexaminé. Dans les autres cas, un tiers des voix suffit (un quart dans le cas des questions de sécurité et de justice). L'avis négatif doit être motivé par le non-respect du principe de subsidiarité. Cet article renforce le rôle des Parlements nationaux, mais ceux-ci ne se déterminent pas sur le fond du projet mais sur sa conformité juridique, respect ou pas du principe de subsidiarité.

Le rôle du Parlement européen est accru par une augmentation significative des domaines relevant de la codécision avec le Conseil.

## 3) Les autres modifications

L'Union se voit dotée d'une personnalité juridique ce qui lui permet de signer des accords internationaux au nom des Etats membres. La majorité qualifiée au Conseil passe à 50 % des Etats et 55 % de la population au 1<sup>er</sup> novembre 2014 avec des mesures transitoires complexes qui pourront durer jusqu'en 2017. Réduction du nombre de Commissaires avec là aussi une procédure de transition jusqu'au 31 octobre 2014. Création d'un poste de Président du Conseil européen pour un mandat de 2,5 ans renouvelable une fois et d'un Haut Représentant (le terme ministre a été rejeté) de l'Union pour les affaires étrangères.

Le traité modificatif transfère l'essentiel du projet de traité constitutionnel dans les traités actuels, même si le terme « constitution » n'est plus employé. Il reste marqué de bout en bout par le néolibéralisme, tant dans ses principes que dans les politiques avancées. Les points positifs ne remettent pas fondamentalement en cause le fonctionnement actuel de l'Union marqué par un profond déficit démocratique avec une confusion des pouvoirs qui voit l'organe exécutif de l'Union, la Commission, dotée de pouvoirs législatifs et judiciaires et qui fait du Conseil un organe législatif alors même qu'il est la réunion des exécutifs nationaux. Les partisans du non n'y trouveront guère d'occasions de se réjouir. On comprend l'empressement des gouvernements signataires à passer au plus vite la phase des ratifications. Comme pour éviter que des mobilisations citoyennes ne viennent enrayer la machine.

## Services publics : l'offensive libérale se poursuit

La démocratie serait-elle un régime parfait à condition que l'on ne touche pas aux privilèges ? Il s'agirait alors d'une bien singulière démocratie qui nierait le concept d'égalité. Or, une vaste offensive est lancée contre l'ensemble des canaux de redistribution sociale, qu'il s'agisse de la sécu, de la fiscalité ou des services collectifs. Si l'on y réfléchit, c'est donc la démocratie elle-même qui est dans la ligne de mire. Avec, au centre de la cible, de formidables enjeux financiers.

Au cours des seules années 1980 déjà, les ventes cumulées d'entreprises publiques ont représenté près de 650 milliards de dollars dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Et 33% des privatisations dans le monde ont été réalisées dans les pays émergents du tiers monde. Pourquoi ce phénomène massif visible à tous les niveaux, de la commune au niveau planétaire ? Parce que, notamment, les grands réseaux payés par l'argent public, largement amortis financièrement et souvent en situation de monopole, représentaient un marché juteux et à faibles risques pour les compagnies transnationales. Encore fallait-il faire passer la pilule auprès d'une opinion publique largement attachée à ses services publics. Une large partie du monde politique, acquise aux préceptes du libéralisme économique, s'y employa. Une vaste opération idéologique était lancée, affirmant à tout va, que la soumission des outils collectifs aux critères de rentabilité privés signifierait efficacité et maîtrise des prix. Tout était – et reste- bon pour dénigrer les services publics et leurs personnels, pourtant en tête du cortège des victimes de l'austérité budgétaire. Ce sont surtout les valeurs de justice, de solidarité et d'égalité qui prenaient un drôle de coup sur la tête.

### Une longue histoire européenne

En Europe, la libéralisation – l'« ouverture à la concurrence » - des activités de service public a été officialisée par l'Acte unique de 1986, poursuivie par le traité de Maastricht de 1992 (notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications). Elle reste au centre des textes successifs de l'Union. D'ailleurs, la notion même de service public n'a jamais été reconnue par ceux-ci qui préfèrent parler de « services d'intérêt général » (SIG) et de « services d'intérêt économique général » (SIEG). Mais la Commission européenne a clairement indiqué que « *les termes SIG et SIEG ne doivent pas être confondus avec service public.* » On comprend pourquoi quand on prend connaissance du projet de traité modificatif de l'UE. Certes, son article 14 évoque la nécessité de donner aux SIEG les moyens d'assurer leurs missions. Et ajoute que « *le parlement européen et le Conseil (...) établissent ces principes et fixent leurs conditions.* » Mais ces possibilités sont nettement encadrées par les articles 86 et 87 du traité. L'un stipule que les SIEG restent soumis avant tout aux règles de la concurrence et que la Commission est juge d'éventuelles dérogations. Le second rend quasi impossible les aides publiques pour des raisons d'intérêt général. Les deux vident ainsi l'article 14 de toute pertinence réelle.

En ce qui concerne les SIG, un des protocoles additionnels au traité (article 2 du protocole n°9) annonce : « *Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.* » Ce qui protégerait les SIG de la concurrence. Sauf que les « *services non économiques* » ne sont pas définis. Et qu'un arrêt de la Cour européenne de justice énonce, sur la base du droit commun communautaire que « *constitue une activité économique toute activité consistant*



à offrir des biens et des services sur un marché donné. » Fin 2001, la Commission précisait, dans un rapport sur les services d'intérêt général présenté au Conseil européen, qu'il n'est « pas possible d'établir a priori une liste définitive de tous les services d'intérêt général devant être considérés comme non économiques » et que « la gamme de services pouvant être proposés sur un marché dépend des mutations technologiques, économiques et sociétales. » Ce qui réduit à peu de choses la portée de l'article 2 en élargissant de champ des privatisations.

### **Un mouvement global**

Un processus largement entamé, notamment dans les télécoms, la poste, le transport aérien et ferroviaire, les activités portuaires, sans parler de la directive sur les services (dite Bolkestein) qui vise à la libéralisation des services. Le tout s'insère dans un mouvement d'ampleur planétaire pour ouvrir l'ensemble des services, publics et privés, à la concurrence. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, prétend y mener en ciblant tous les secteurs à la seule exception des fonctions régaliennes des Etats (police, justice, défense, diplomatie ou banque centrale). Mais l'éducation et la santé son bel et bien concernés. Et, selon les termes de l'AGCS, toute subvention publique deviendrait illégale, tant au niveau local que national, si elle n'allait pas de pair avec des cadeaux financiers au secteur privé. Autant dire qu'une telle contrainte, avec des budgets publics étranglés, conduirait souvent au retrait des pouvoirs publics et à de nouvelles privatisations. Encore une fois, les enjeux mondiaux sont énormes et les multinationales à l'affût : 3500 milliards d'euros pour le secteur de la santé, 2000 milliards pour l'enseignement ou 1000 milliards pour le secteur de l'eau.