

L'Europe se dote d'une Constitution dont elle a besoin!

Discours prononcé par Andreas Schwab, membre du Parlement européen¹ lors du 49ème congrès de la fédération des associations franco-allemandes pour l'Europe le 22 janvier 2005 à Paris

- Le discours prononcé fait foi -

La nouvelle Europe des Vingt-cinq devra affronter une épreuve décisive dans les mois à venir. Jamais encore dans leur histoire les Etats membres n'avaient eu à faire face à tant de défis à la fois : d'une part l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne² leur rappellera l'ampleur des efforts nécessaires pour atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés, et ce sont les Etats membres qui vont avoir à mettre en œuvre les moyens nécessaires. En outre, il va falloir renforcer la capacité d'action de l'Union européenne afin de lui permettre de mener à bien ses objectifs.

L'année 2004 a vu un élargissement sans précédent de l'Union européenne. A présent, elle doit entamer un processus complexe de consolidation auquel nous devons consacrer toute notre attention. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (le Traité constitutionnel) fournira à l'Union Européenne un meilleur cadre pour mener à bien cet ambitieux projet.

Le Parlement européen a approuvé à une écrasante majorité le Traité constitutionnel et souligné les avancées qu'il apporte. A présent, c'est sa ratification qui doit constituer l'objectif de tous les acteurs de la politique européenne dans les deux ans à venir. Avant tout,

¹ Je remercie mon collaborateur Florian Ziegenbalg pour son soutien dans la rédaction.

² Lors du sommet / de la rencontre de Lisbonne en mars 2000, le Conseil européen avait arrêté une stratégie sur 10 ans visant à faire de l'UE la région économique la plus dynamique et la plus compétitive du monde.

il importe de tenir compte des inquiétudes de nos concitoyens et d'insister sur les perspectives qu'offre le Traité constitutionnel. Plusieurs légendes se sont déjà formées autour de certains points du Traité et de son adoption par les citoyens européens. Or, il est essentiel d'ouvrir le débat et rectifier les déformations et les erreurs d'interprétation. Nous allons donc approfondir quelques-unes des questions qui marquent le débat sur la ratification du Traité et le contexte politique européen dans lequel ce débat a lieu.

Un référendum en Allemagne: une réalité plus complexe que la théorie

Dans le débat sur l'adoption du Traité constitutionnel, des voix se sont élevées pour réclamer la tenue d'un référendum en Allemagne comme l'ont prévu d'autres pays. En différence à la France de la Ve République, le référendum n'a pas de tradition en Allemagne. Les partisans d'un référendum font valoir qu'il s'agit d'une procédure plus démocratique qui favoriserait l'adhésion des citoyens à la Constitution. On retrouve là une des légendes récurrentes sur la valeur du référendum qui ne résiste pas à l'examen des faits. Le référendum ne constitue qu'une autre forme de participation démocratique, mais il n'est pas en soi plus démocratique. On fait croire aux électeurs qu'en se prononçant par référendum ils participent directement à la prise de décision. En réalité ils ne font que se prononcer sur des questions déjà formulées au préalable par d'autres instances, qui sont le résultat de longues négociations. En revanche, les représentants démocratiquement élus de la population que sont les parlements nationaux se voient dépossédés de leur responsabilité.

Or dans le cas de la Constitution européenne la plus grande prudence s'impose quant au recours à un référendum. L'objet de ce référendum est en effet un texte qui doit donner un nouveau fondement à l'Union européenne, et qui a été négocié au niveau européen. En instaurant la Convention européenne, on a offert aux citoyens de bien plus vastes possibilités d'information et de participation dans la phase préparatoire. Aujourd'hui, c'est en ayant en

vue l'Union dans son ensemble qu'il faut se prononcer sur le Traité constitutionnel. Or il est certain qu'une consultation nationale serait au contraire dominée par des considérations nationales et non par les questions européennes.

Il y a un autre point qu'il faut rappeler : une consultation nationale non seulement occulterait la dimension européenne du Traité constitutionnel, mais de plus elle constituerait une menace pour le fédéralisme allemand. En effet, si un référendum anticipait le vote au Bundestag et au Bundesrat, ce dernier se verrait dépossédé de son pouvoir de co-décision ; or c'est justement ce pouvoir qui protège les Länder de toute tentative d'empiétement sur leurs prérogatives. L'organisation d'une consultation nationale aurait pour conséquence que le gouvernement fédéral ne se sentirait désormais plus tenu de prendre en compte les intérêts des Länder³.

D'autre part, si on examine les différentes procédures de ratification dans les autres pays de l'UE, on constate que nous n'avons pas affaire à un 'Sonderweg' allemand : bien au contraire, 14 autres Etats membres⁴, donc la majorité de l'Europe des Vingt-cinq, ont opté pour la voie parlementaire.

De plus, un référendum placerait les électeurs devant une décision extrêmement complexe techniquement parlant. En effet, le Traité constitutionnel comprend au total 448 articles, sans compter les innombrables protocoles et commentaires. Comment résumer l'aboutissement d'un si long processus d'élaboration en une seule phrase sur laquelle les électeurs auraient à se prononcer ? Derrière les différents articles du Traité se cachent des questions hautement complexes. Le risque existe que lors du débat préliminaire au référendum l'opinion publique se focalise sur des points de détail polémiques et perde de vue l'ensemble du texte. Les arguments populistes trouveraient alors un bien plus large écho que dans les campagnes électorales pour les élections parlementaires, car celles-ci sont centrées sur des programmes généraux applicables à une période définie. Un référendum sur le Traité constitutionnel en

³ Rapport sur le Traité de constitution européenne, PE 347.119v04-00, adopté le 12.01.2005

⁴ Selon les informations de la Commission européenne au 17.01.2005

revanche serait la porte ouverte à l'émergence de nouveaux mouvements populistes. En effet, les extrémismes de droite comme de gauche se rejoignent sur le refus du Traité constitutionnel. La discussion objective sur le contenu du Traité en serait alors sérieusement affectée. Il y a incontestablement un important travail d'information à réaliser auprès de l'opinion publique allemande à propos du contenu du Traité constitutionnel. Mais la nécessité d'une campagne d'information ne va pas - au moins en Allemagne - de pair avec la nécessité d'un référendum.

Les dangers d'une instrumentalisation populiste du débat et de la déformation des faits sont bien réels, comme l'a montré le débat organisé par les socialistes français lors de leur référendum organisé au sein du parti.

Quelques remarques sur la discussion française sur le Traité constitutionnel : ni porte ouverte à une Europe de marché incontrôlée, ni coup d'envoi d'un super-Etat européen.

Dans ce contexte, la discussion menée au sein du Parti socialiste s'est révélée très instructive. Les adversaires du Traité ont cherché à marquer des points en présentant une vision déformée de la réalité. Ils ont ainsi argué du fait que l'adoption du Traité serait la porte ouverte à un néo-libéralisme débridé qui n'accorderait qu'une place secondaire au social. Selon eux, le Traité constitutionnel rendrait impossible toute politique sociale et de l'emploi. La vérité est que le Traité constitutionnel prône explicitement une « politique *sociale de marché* hautement compétitive » (article I-3, 3ème paragraphe ; c'est moi qui souligne). Il fait également mention de l'objectif de cohésion économique, territoriale et sociale (article I-3, 3ème paragraphe). Comme tout texte constitutionnel, le Traité laisse aux Etats membres la latitude nécessaire à la définition d'orientations de politique générale. Compte tenu de la diversité des systèmes sociaux dans les différents Etats membres et des conceptions sociales sur lesquelles ils reposent, on voit mal quelles perspectives pourrait offrir l'alternative d'une politique

sociale européenne commune. C'est au contraire le principe de subsidiarité qui s'impose en la matière afin d'élaborer des solutions décentralisées déterminées au cas par cas. Il en va de même pour la politique de l'emploi : même au niveau national, il s'avère que les différentes mesures de soutien de l'emploi, coûteuses et la plupart du temps inefficaces, ne remportent pas les succès escomptés. Il n'y a donc pas de raison de penser qu'elles marcheraient mieux au niveau européen.

Le Traité a réintroduit le principe de la coordination de la politique sociale. Adoptée à la Convention sous la pression des socialistes, cette disposition peut aller à l'encontre de l'objectif affiché : au contraire, en introduisant de nouvelles normes par le biais de la méthode ouverte de la coordination, on risque de supprimer toute latitude pour des solutions nationales. Il apparaîtrait vite que les promesses de solutions européennes sont irréalistes.

Dans la discussion française, on a également mis en avant l'argument selon lequel la politique financière échapperait à tout contrôle politique et que la BCE aurait pour unique objectif la stabilité des prix et non la création d'emplois. Cet argument méconnaît le fait qu'il n'y a pas de création d'emplois sans finances publiques saines. Les exemples de l'Irlande et du Danemark ont montré que les succès d'une politique de rigueur budgétaire aboutissent à la reprise économique et à la baisse du chômage. L'indépendance d'une banque centrale s'est avérée la meilleure garantie d'une politique anti-inflationniste. Y toucher signifierait courir le risque d'une reprise de l'inflation. Sur ce point, le Traité constitutionnel a introduit de regrettables assouplissements, qui demeurent cependant dans les limites de l'acceptable⁵.

Loin de paralyser l'Union comme l'ont prétendu les voix critiques qui se sont élevées dans la discussion française, le Traité constitutionnel renforce au contraire sa capacité d'action. La règle de la majorité qualifiée lors des votes du Conseil des ministres de l'Union a été étendue

⁵ Le troisième paragraphe de l'article I-30 ne garantit l'indépendance de la BCE que dans l'exercice de ses pouvoirs et dans ses finances, alors que la pleine indépendance de la BCE et du SBCE était encore inscrite dans l'article 108 du Traité CEE.

à 44 nouveaux cas, l'unanimité devenant l'exception. Les pouvoirs du Parlement européen ont également été considérablement renforcés.

Enfin, l'argument selon lequel le Traité constitutionnel conduirait à l'émergence d'un super-Etat européen est dépourvu de tout fondement. Les Etats membres conservent la haute main sur les traités. Le Traité constitutionnel ne peut être modifié sans l'accord de tous les Etats membres. Le principe de limitation de compétences individuelles est maintenu, de sorte que l'Union européenne ne peut intervenir que dans les domaines où le Traité lui reconnaît explicitement une compétence.

Le Traité constitutionnel et les finances de l'Union

Le Traité constitutionnel a inscrit dans son article I-3 l'objectif de la stabilité des prix, définissant ainsi le cadre de la politique financière de l'Union européenne.

La réduction des déficits publics doit constituer une priorité au regard de l'évolution démographique. Sans cela, c'est une double hypothèque qui pèserait sur les générations futures qui en plus de l'augmentation des dépenses pour le financement des retraites auraient à assumer une charge fiscale accrue pour le remboursement de la dette. Le Traité fixe donc des limites étroites pour contenir les débordements de la politique de redistribution : les négociations serrées pour la période de finances 2007-2013 ont abouti à accorder la priorité à l'équilibre budgétaire de l'Union et des Etats membres. La prévision financière est un instrument au service d'une meilleure évaluation des dépenses et d'une discipline budgétaire plus stricte. Il y a donc raison de se réjouir qu'il ait trouvé un fondement dans le Traité constitutionnel⁶. Dans ce domaine également, le Parlement européen a vu s'accroître son pouvoir de co-décision. De plus, son influence sur la politique budgétaire a été considérablement renforcée. Le Traité constitutionnel met fin à la séparation qui s'imposait

⁶ Cf. les articles I-55 et III-402

depuis longtemps entre dépenses obligatoires et non obligatoires. Le Parlement européen obtient ainsi enfin un vrai pouvoir de co-décision pour toutes les dépenses du budget prévisionnel⁷.

En revanche, il est à regretter que cette avancée n'ait pas son équivalent dans le domaine des ressources. Un droit de regard du Parlement sur les recettes irait dans le sens d'une plus grande transparence et responsabilité démocratique. La procédure actuelle de décision relative aux ressources propres de l'Union conduit à des luttes pour la répartition des contributions entre les Etats membres.

Par ailleurs, le contrôle des décisions relatives aux ressources propres de l'Union exercé par les parlements nationaux ne présente pas toute l'efficacité souhaitable puisqu'ils votent une enveloppe préalablement négociée qu'ils ne peuvent modifier. On pourrait concevoir différents modèles de recettes directes pour l'Union, par exemple sous forme d'une taxe européenne sur l'énergie ou d'une part de base de la TVA. En revanche, une mise à contribution supplémentaire des citoyens de l'UE est à exclure. Un tel système de ressources propres a de bonnes chances d'aboutir, car il rendrait caducs les privilèges dont jouissent certains Etats membres comme le rabais accordé à la Grande-Bretagne. En imposant l'équilibre des ressources et des dépenses, le deuxième paragraphe de l'article I-53 interdit l'endettement de l'Union.

D'autre part, l'exigence de l'équilibre financier conditionne la capacité d'élargissement de l'Union. Dans ce domaine, une politique responsable et réaliste est de mise.

De nouvelles perspectives pour la politique de voisinage de l'Union

L'Union élargie ne peut accroître sa puissance et sa cohésion qu'en consolidant ses structures actuelles. Bien entendu, elle a tout intérêt à s'entourer d'Etats limitrophes stables. Mais en

⁷ Cf. les articles I-53 et III-404

cette matière un changement d'orientation s'impose : on ne peut plus longtemps faire dépendre la stabilisation d'un Etat de la perspective d'une adhésion à l'UE. Cela dépasserait les capacités de l'Union à intégrer de nouveaux membres et finirait par aboutir à sa désagrégation. De plus, cette politique finirait par faire éclater les frontières géographiques et culturelles de l'Europe, avec toutes les conséquences que cela entraînerait pour nos sociétés. C'est pourquoi il est impératif d'élaborer une politique de voisinage offrant de nouvelles perspectives aux pays limitrophes de l'Union. Là encore le Traité constitutionnel ouvre de nouvelles voies. Le deuxième paragraphe de l'article I-57 prévoit la possibilité de conclure des accords spécifiques avec les Etats voisins de l'Union. Cette possibilité doit être prise au sérieux, car elle offre aux pays limitrophes des perspectives d'avenir concrètes et diversifiées. C'est pourquoi il est regrettable que l'Union européenne n'ait pas tenu compte des possibilités offertes par la Constitution lorsqu'elle a accordé à la Turquie le statut de candidat à l'adhésion : en lui promettant à la légère l'ouverture de négociations prématurées, elle a fait le deuxième pas avant le premier, et elle risque ainsi de faire basculer ce qu'on a achevé. Sur ce sujet, il serait nécessaire de mener une nouvelle réflexion à la lumière du Traité constitutionnel ratifié.

De plus, la décision malencontreuse d'engager dès à présent des négociations d'adhésion avec la Turquie a accru le risque que les inquiétudes suscitées par une entrée de la Turquie dans l'Union s'insinuent dans la discussion sur l'adoption de la Constitution européenne.

Priorité à la ratification du Traité constitutionnel

Aujourd'hui plus que jamais, c'est la consolidation de l'Union élargie, laquelle ne va pas sans la ratification du Traité constitutionnel, qui doit être l'objectif premier de la politique européenne. A vouloir aller trop vite en imposant trop de changements à nos concitoyens, on court le risque de mettre gravement en péril l'intégration européenne. Comment en effet ne

pas comprendre les inquiétudes que peut susciter la perspective de devoir intégrer un Etat dont le territoire se situe en grande partie sur le continent asiatique, un Etat qui a des frontières communes avec des pays comme l'Irak et la Syrie, et dont le retard par rapport au niveau de développement des Vingt-cinq ? Nos concitoyens sont en droit d'attendre que l'unification européenne suive un processus lisible et fiable. Aujourd'hui il est devenu plus difficile de promouvoir la politique européenne auprès de nos concitoyens. Cela demande un patient travail d'information et de communication. Au bout d'un demi-siècle d'unification, la formation d'une conscience européenne n'en est encore qu'à ses débuts. La nouvelle Union des Vingt-cinq est plus diversifiée que jamais. La devise du Traité constitutionnel pour l'Union européenne « Unie dans sa diversité » devrait constituer l'idéal d'un processus d'unification européenne qui conjugue restriction librement consentie des souverainetés nationales et progrès européen.

