

Mai 2006

Après le rejet du traité constitutionnel européen par la France et les Pays-Bas, l'avenir de l'Union Européenne reste en suspens. Diverses possibilités s'offrent à l'UE, au-delà du simple scénario d'arrêter ou de poursuivre l'intégration. La question se pose de savoir quelle pourrait être la stratégie la plus pertinente pour ne pas renoncer aux acquis de l'intégration européenne et à ce qu'elle pourrait encore obtenir. Un point reste certain : toute proposition pour cet avenir implique un aspect social; il ne suffit donc pas d'aborder la problématique d'un point de vue uniquement institutionnel.

La députée allemande Angelica Schwall-Düren, vice-présidente du groupe parlementaire social-démocrate (SPD) au Bundestag, présente ici ses réflexions sur les mesures qui pourraient sortir l'Europe de la crise. Derrière ces possibilités et options, une réponse allemande à l'avenir de l'intégration européenne pourrait être intéressante lors de la présidence allemande pendant le 1^{er} semestre 2007.

Nous publions l'intervention de la députée Angelica Schwall-Düren avec son aimable autorisation.

Fondation Friedrich-Ebert, Paris

Comment sortir de la crise constitutionnelle?

Angelica Schwall-Düren

Contrairement à ce que l'on avait espéré et escompté, le processus de ratification du traité constitutionnel européen ne sera pas terminé fin 2006. Au contraire : bien que quatorze États aient déjà ratifié le texte, le non aux référendums français et néerlandais a perturbé le processus de ratification - pis encore : nous savons dès à présent que deux États au moins ont rejeté le Traité constitutionnel. De nombreux analystes ont affirmé à juste titre que l'Union Européenne traversait l'une des crises les plus profondes de son histoire.

Que faire ?

Sous Présidence luxembourgeoise, il a été décidé de lancer une phase de réflexion jusqu'à l'automne 2006, afin de rechercher des issues à cette situation difficile. Mais l'impression générale qui se dégage jus-

qu'ici reflète plus une grande perplexité qu'elle n'annonce l'ébauche de solutions.

L'accord de coalition entre CDU/CSU et SPD stipule que l'Allemagne impulsera de nouvelles initiatives concernant le processus constitutionnel lors de sa Présidence de l'Union, pendant le premier semestre 2007; il donne ainsi à penser que nos dirigeants n'imaginent pas sérieusement que le blocage puisse être levé avant cette date. Par ailleurs, d'autres pays laissent souvent entendre qu'ils ne font confiance qu'à la Présidence allemande pour prendre une initiative qui soit couronnée de succès.

Or nous sommes confrontés à un double dilemme: toute solution éventuelle doit être examinée avec des partenaires aux points de vue très divers. Mais dévoiler d'éventuelles solutions trop tôt pourrait les contraindre d'emblée à l'échec, sacrifiées

sur l'autel des intérêts nationaux respectifs.

En outre, alors qu'au moment de la signature du Traité constitutionnel par les chefs d'État et de gouvernement, on s'attendait uniquement à des difficultés de la part de pays plutôt hostiles à l'intégration, comme le Royaume-Uni, ce sont deux États fondateurs qui ont voté en faveur du non. Toute solution éventuelle devra donc venir à bout de réserves très hétérogènes vis-à-vis du Traité constitutionnel.

Les États membres ne pourront s'entendre que si tous considèrent qu'une Constitution européenne ou un traité équivalent constitue une nécessité pour le développement futur de l'Union. Cela vaut à la fois pour l'Europe d'aujourd'hui (à 25, bientôt 25+2) que pour une future Europe élargie à de nouveaux pays (l'approfondissement devant primer sur l'élargissement).

Ceci étant posé, je souhaite esquisser ici les différentes alternatives, avant d'évaluer leurs chances de réalisation et leur importance pour le processus d'intégration de l'Union Européenne.

Les alternatives possibles

Nous ne pouvons trouver de solution viable à la crise qu'après avoir identifié les causes des deux "non" au Traité constitutionnel. Leur diversité a déjà fait couler beaucoup d'encre, je n'y reviendrai donc pas en détail. Je m'y pencherai toutefois plus loin dans mon analyse des différentes propositions.

Il faut tout d'abord souligner une fois encore qu'une majorité d'États membres, représentant une majorité de la population de l'Union, a déjà ratifié le Traité constitutionnel. Quelle tournure les choses vont-elles donc pouvoir prendre ?

1- On poursuit le processus de ratification

L'Estonie sera très certainement le prochain État à ratifier le texte. Une nouvelle dynamique pourrait en résulter, avec en-

suite, entre autres, les ratifications de la Finlande, et peut-être du Portugal.

Mais même si les États actuellement sceptiques à l'égard du Traité constitutionnel - la République Tchèque, la Pologne et le Royaume-Uni - devaient suivre ce mouvement, ce qui est très improbable, le Traité constitutionnel ne pourra entrer en vigueur qu'après ratification par l'ensemble des États membres. Or, comme l'affirment les responsables politiques néerlandais et français de tous bords politiques, il n'est pas concevable de soumettre au vote le même texte une deuxième fois à leurs pays, ni de le faire ratifier par voie parlementaire. Ni la France ni les Pays-Bas n'approuveront le texte de cette manière.

2- On valide et accepte aujourd'hui les "non" français et néerlandais comme un échec définitif du processus constitutionnel

L'UE continue à fonctionner selon les règles du traité de Nice et tente de vaincre l'euro-scepticisme avec le succès de politiques au profit des citoyens européens et des États membres.

Une telle méthode ne me semble guère prometteuse, étant donné l'inadéquation entre la lourdeur des procédures de décision et les défis auxquels est confrontée l'Union, ainsi que les délais requis pour venir à bout des minorités de blocage. Si l'on veut que l'Union soit un succès, il ne faut pas se résigner.

3- La renégociation du traité constitutionnel (le fameux plan B) : une autre alternative à rejeter

Le gouvernement allemand a proposé à juste titre, après le résultat pitoyable du sommet de Nice, de faire rédiger une Constitution par une Convention. Les représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen ont réussi à vaincre les réticences des États et à adopter un compromis synonyme de grand progrès en termes de légitimité démocratique, de transparence et d'efficacité de l'Union. Après un premier échec, il a fallu beaucoup d'efforts et d'âpres négociations pour

venir à bout des réserves espagnoles et polonaises. Une renégociation du traité ferait à nouveau éclater toutes les divergences. Étant donné les majorités au pouvoir dans les États membres, il est impossible d'imaginer par ailleurs que ces progrès, notamment en ce qui concerne la dimension sociale de l'Union, puissent être préservés. Le plus grand dénominateur commun envisageable constituerait un recul considérable par rapport à l'acquis actuel.

4- Certains responsables politiques français (Chirac, Sarkozy) proposent la mise en oeuvre de réformes institutionnelles partielles tout en restant en deçà du seuil constitutionnel – processus appelé le "cherry picking"

Cette option consisterait à choisir dans le traité certains éléments institutionnels qui seraient spécialement adoptés et ratifiés. Cette formule susciterait elle aussi une renégociation – même partielle. Il faudrait en effet s'entendre sur les éléments possibles à mettre en oeuvre indépendamment du Traité constitutionnel. Il en résulterait les mêmes difficultés que pour l'option 3.

De plus, on peut être sûr que cette formule ne serait apte à renforcer ni la démocratisation (renforcement du Parlement européen), ni la dimension sociale, ni le caractère contraignant des droits fondamentaux. La poursuite de l'intégration politique serait bloquée pour des années.

5- « Opting-out » ?

Certains traités précédents ont donné lieu à des clauses d'« opting-out » (au profit du Danemark par exemple), qui permettent à un État membre de ne pas être soumis à certaines dispositions.

Une telle solution est envisageable lorsqu'un État membre exprime une réserve particulière dont la prise en compte ne nuit pas aux autres États membres. Or on se rend compte en analysant les causes du rejet du traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas qu'elles sont diverses et surtout qu'elles ne vont pas toutes dans le même sens.

Il n'est donc pas possible de définir une unique clause d'« opting-out » pour tous. Si l'on proposait par exemple aux Néerlandais de renoncer à l'extension des votes à la majorité, pour répondre à leur crainte en tant que petit pays d'être écrasé au sein de la grande UE, on isolerait du traité un des éléments de réforme les plus importants, sans pour autant répondre aux inquiétudes des Français.

6- La séparation de la 3^{ème} partie peut éviter l'opposition

En France, les critiques lors du débat précédant le référendum ont essentiellement porté sur la 3^{ème} partie du traité. D'une part on a déploré – à juste titre – que ce chapitre contienne des politiques dont on ne peut attester le caractère constitutionnel. Le texte contient d'autre part, outre quelques véritables améliorations et éclaircissements par rapport aux traités existants, un certain nombre de contradictions en soi, ainsi qu'avec les 1^{ère} et 2^{ème} parties. Ses opposants en concluent par exemple que la dimension sociale, dont il est question dans la 1^{ère} partie, n'est pas suffisamment garantie. La tentation est donc forte de séparer la 3^{ème} partie du reste du Traité. Cela pourrait se faire de deux manières :

a) On fait voter à nouveau les Français et les Néerlandais, mais seulement sur les 1^{ère} et 2^{ème} parties du traité, et on transforme la 3^{ème} partie en simple traité, que l'on soumet à une ratification parlementaire (Giscard d'Estaing). Cette astuce ne me paraît pas très prometteuse; les opposants au Traité constitutionnel souligneront en effet que cette méthode reviendra également à faire entrer le « Traité constitutionnel » en vigueur dans son intégralité. L'électorat, dont on aurait ainsi contourné les préoccupations, se prononcerait sans aucun doute à nouveau pour le « non ».

b) On abandonne tout simplement la 3^{ème} partie et l'on s'en tient au Traité de Nice. On pourrait par la suite, au fil des ans, travailler tranquillement à la réforme de la « constitution » des politiques. Outre le fait

que la 3^{ème} partie du traité prévoit également quelques changements institutionnels positifs, cela donnerait lieu à des difficultés d'adaptation: le Traité constitutionnel ne se contente pas d'introduire une nouvelle sémantique, il modifie aussi les institutions (avec par exemple la concentration des instruments législatifs de l'Union). La 1^{ère} et la 2^{ème} partie ne sont par conséquent plus en accord avec les anciens traités.

Il faudrait donc par souci de malléabilité créer une sorte de lexique particulier. Cela rendrait l'application des traités extrêmement complexe, sans parler de la transparence et de la proximité des citoyens.

c) On soumet la 3^{ème} partie à une réécriture minutieuse. Cela prendrait un temps considérable et retarderait la ratification de plusieurs années. Le dilemme serait par ailleurs le même qu'en cas de renégociation en ce qui concerne la difficile conciliation des intérêts. Il y a en tout cas peu d'espoir - étant donné les majorités en place dans les États membres - qu'une écriture plus « sociale », telle qu'elle fut surtout réclamée par les opposants socialistes français au Traité, parvienne à s'imposer.

7- L'Europe à plusieurs vitesses

La complexité croissante d'une UE à 25 et plus États membres nous amène toujours à chercher la solution du côté d'un *noyau dur*, d'une *avant-garde* ou d'un *groupe pionnier*, autrement dit d'une Europe à plusieurs vitesses. Les Néerlandais auraient certes peut-être moins de problèmes d'identité dans une « Europe » à échelle plus réduite, mais on ne peut guère imaginer que les États membres « non admis » s'accommodent d'une telle évolution sans réagir : « *pacta sunt servanda* ». Par ailleurs, une telle formule impliquerait une plus grande complication: nous assisterions à une cohabitation et une imbrication entre l'UE, l'espace Schengen, la zone euro et le noyau dur. Le noyau dur européen fonctionnerait de plus sur le mode intergouvernemental, ce qui entraînerait une perte de légitimité démocratique.

8- L'Europe social manifesté dans le Traité constitutionnel

Dans le débat français sur le Traité constitutionnel, beaucoup ont dénoncé le caractère néolibéral du texte. Il renforcerait à leurs yeux une politique communautaire déjà uniquement focalisée sur le marché et ferait de l'UE le cheval de Troie d'une mondialisation néfaste. Le débat sur la directive Services, sur les délocalisations et sur le dumping fiscal prouve que l'élargissement à l'Est n'a finalement pas été accepté par une grande partie de l'opinion publique. Les craintes qui y sont associées se verraient selon ces critiques confirmées par le texte du Traité constitutionnel. Le « non » au Traité, outre ses motivations de politique intérieure, déjà évoquées par ailleurs, fut l'expression d'un euroscepticisme à ne surtout pas confondre avec une hostilité envers l'Europe. Les électeurs ont exprimé leur désir d'une Europe où il existe au moins un équilibre entre concurrence et dimension sociale. Ce souhait est présent dans de nombreux pays, y compris en Allemagne.

Comment pourrait-on mettre en avant la dimension sociale du Traité constitutionnel?

a) On pourrait imaginer de lui ajouter une déclaration politique, un « protocole social », ce qui mettrait en avant les éléments d'une économie sociale de marché européenne déjà présents dans le Traité constitutionnel. Un tel « protocole social » serait toutefois un instrument de type « *soft law* » (Franz Mayer) et ne serait pas juridiquement contraignant. Il reste à savoir s'il ne serait pas considéré comme un placebo.

b) L'ajout d'un instrument de droit contraignant pourrait constituer un atout pour les États membres ayant rejeté ou n'ayant pas encore ratifié le Traité constitutionnel: on pourrait penser à une 5^{ème} partie ajoutée au Traité constitutionnel, ou à une annexe complètement séparée sous forme de Charte ou de Traité des identités sociales et nationales des États membres. On pourrait y prévoir des devoirs, mais

aussi des limites à l'intégration européenne, comme par exemple la protection du service public et de la laïcité en France, la monarchie constitutionnelle au Royaume-Uni, etc..., autant d'éléments de protection des identités culturelles. Le risque serait que chaque État membre ajoute son propre domaine de protection (sachant que les Traités existants devraient obligatoirement être respectés). Une telle Charte aurait par contre pour avantage de respecter les ratifications qui ont déjà eu lieu.

Pour les pays où le texte serait soumis à une 2^{ème} ratification, il ne s'agirait plus du même texte, puisqu'il comporterait une modification - un progrès - substantielle.

Dans la mesure où cette Charte contiendrait des éléments sociaux, elle constituerait un traité social, qui s'adresserait tant au niveau européen qu'au niveau des États membres. Cela prendrait par exemple telle forme pour le travail des enfants :

- une interdiction dans l'ensemble de l'Union, ou
- toute interdiction dans un État membre ne pourrait être remise en question par la législation européenne.

Une Charte de protection des identités

nationales et sociales pourrait donc inciter les États membres aux préoccupations très différentes à ratifier le traité.

La solution de l'annexe au Traité constitutionnel tient ainsi compte du fait que ce n'est en fin de compte pas le texte, mais le contexte qui a été rejeté. Elargir la portée substantielle du texte ne sera par conséquent un gage de succès que si tout est fait pour que le contexte change lui aussi. Il faut autrement dit tout mettre en œuvre pour que les citoyens européens vivent la solidarité européenne de manière concrète. Dans les nouveaux États membres, les citoyens doivent apprendre que l'UE aide leur pays à progresser dans les domaines économiques et sociaux ainsi qu'à stabiliser les structures démocratiques. Quant aux citoyens des anciens États membres, ils doivent se rendre compte qu'il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle, mais qu'eux aussi peuvent, dans une Europe élargie, saisir les chances offertes par la mondialisation.

L'opinion exprimée dans cet article n'engage pas la position de la Fondation Friedrich-Ebert.

Responsable de la publication : Winfried Veit, directeur du bureau parisien de la FES