

De la Constitution Giscard au Traité Sarkozy

Rosa Moussaoui

«Les outils sont exactement les mêmes, seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils». Valéry Giscard d'Estaing, père du projet de Constitution européenne, ne s'y est pas trompé, qui s'est réjoui à maintes reprises de la gémellité entre le texte rejeté en 2005 et le Traité de Lisbonne qui le recycle. Présenté comme le fruit d'un «compromis», d'une «renégociation», voire, selon Nicolas Sarkozy, d'une «prise en compte du non», ce nouveau texte fondamental n'est pas sorti du chapeau du président français.

Il signe en réalité l'aboutissement d'une opération de résurrection discrète et méthodique, enclenchée par les institutions européennes, les gouvernements et les promoteurs du projet de Constitution dès que furent connus les verdicts des urnes françaises, puis néerlandaises. Avec un objectif clair : sauver la charpente ultralibérale, dérégulatrice et atlantiste d'une Union européenne dévouée à la Finance, en évitant à tout prix le retour devant des peuples exaspérés par les conséquences désastreuses de ces choix pour l'emploi, la croissance, les droits sociaux, les services publics. Mais aussi aller toujours plus loin dans les transferts de souveraineté sur les choix fondamentaux, en affermissant la primauté du droit de l'Union, dont la définition est hypercentralisée, concentrée entre les mains de la Commission et de la Cour de Justice, sur celui des Etats membres. Seule différence : le traité constitutionnel européen (TCE) refondait en un seul les textes européens fondamentaux, qui prenaient valeur de Constitution, le Traité de Lisbonne se présente sous la forme, délibérément obscure pour les citoyens, d'un puzzle d'amendements au Traité sur l'Union (TUE) européenne et au Traité établissant la communauté européenne, qui devient le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

Toujours les pleins pouvoirs à la Banque centrale européenne

Sitôt la page de l'élection présidentielle française tournée, les assauts de Nicolas Sarkozy contre l'euro fort et l'indépendance de la Banque centrale européenne se sont faits... plus discrets. Son porte parole rappelait opportunément, en juillet dernier, que le président français «a fait partie de la toute petite poignée de parlementaires RPR qui, en 1991, ont voté pour la ratification du traité de Maastricht, qui prévoyait l'indépendance de la Banque centrale européenne». «La France n'a jamais demandé d'en finir avec l'indépendance de la Banque centrale européenne», ajoutait-il. Une demande qu'elle n'a d'ailleurs jamais exprimée dans la négociation qui a donné corps au traité modificatif. Celui-ci laisse intacts les pleins pouvoirs monétaires dont jouit l'institution de Francfort. Pièce maîtresse de l'Europe libérale, elle reste gardienne de

la seule «stabilité des prix». Une mission désormais inscrite dans les objectifs de l'Union, qui justifie les appels répétés de la BCE à la «modération salariale». Ni la croissance, ni l'emploi ne figurent, en revanche, parmi les missions d'une institution dont l'objectif unique reste la lutte contre l'inflation, le maintien d'un euro fort et l'appui des marchés financiers. La BCE conserve intacte son indépendance vis à vis des Etats, des organes et organismes de l'Union et le protocole relatif à ses statuts et à ses règles de fonctionnement, annexé au projet de Constitution, est intégralement repris dans le traité de Lisbonne. «Les changements introduits par la CIG dans les traités existants seront limités et contiendront toutes les innovations prévues en 2004 (dans le projet de constitution, NDLR)», s'est réjoui Jean-Claude Trichet dans un avis rendu le 5 juillet dernier.

L'alternative : Remettre l'argent au service de l'emploi, de la formation, de la recherche

Les missions de la BCE doivent être réorientées, ses statuts redéfinis, avec un contrôle effectif des parlements européen et nationaux. L'emploi, la formation, la recherche, le développement doivent être inscrits dans les missions fondamentales de la BCE. A l'inverse de l'injection massive de liquidités pour soutenir les marchés financiers, elle devrait, de concert avec des fonds régionaux et nationaux pour l'emploi, la formation et le développement, créer la monnaie pour soutenir les crédits bancaires nécessaires à la réalisation d'objectifs chiffrés d'emplois et de formations efficaces dans chaque région, chaque pays, comme à l'échelle de toute l'Union européenne. Il s'agirait, par ce nouveau crédit, permettre le refinancement des crédits bancaires à long terme pour les entreprises, avec des taux d'intérêts d'autant plus abaissés que les investissements concernés seraient créateurs d'emplois et de formations. Cette réorientation serait une contribution majeure à la mise en place d'un système de «Sécurité d'emploi ou de formation». Elle pourrait également se traduire par un soutien, au moyen d'une création monétaire nouvelle, à la relance concertée des dépenses publiques de développement dans chaque pays.

La loi de la concurrence toujours au fondement de l'Union

Le 23 juin 2007, au sortir du Conseil européen de Bruxelles, N. Sarkozy se vantait d'avoir obtenu de haute lutte l'abandon, dans le projet de traité de la référence au «marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée» (article 3 du TCE). Un argument repris en boucle, depuis, par les défenseurs du traité de Lisbonne, à droite comme à gauche. En réalité, ce dogme reste une pierre angulaire de l'Union européenne. La référence à la concurrence libre et non faussée n'a pas été retirée. Elle a simplement fait l'objet d'un «copier-coller» qui la fait réapparaître dans un «protocole» interprétant l'article 3 du traité sur l'Union européenne et précisant que l'UE, le cas échéant, doit tout mettre en oeuvre pour faire respecter ce dogme. L'établissement des règles de concurrence reste le domaine réservé de la Commission européenne, qui dispose toujours, avec la Cour de Justice, d'un pouvoir de sanction. Quant à l'harmonisation fiscale, elle est rendue impossible par le maintien, dans ce domaine, de la règle de l'unanimité.

Les services publics toujours en ligne de mire

Selon la nouvelle rédaction de l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, il incombe aux Etats de créer les conditions économiques et financières permettant aux services d'intérêt économique général d'assurer leur mission, alors que «le Parlement européen et le Conseil (...) établissent ces principes et fixent ces conditions». Une disposition contredite par l'article 86 qui soumet les SIEG à la concurrence, sous la houlette de la Commission européenne. Les aides d'État à des entreprises de service public sont considérées comme incompatibles avec le marché intérieur. Les différends continueront d'être tranchés par la Cour de justice, dont la jurisprudence assimile quasi-systématiquement de telles aides à des entraves à la «libre concurrence» et au «bon» fonctionnement du marché intérieur. Concernant les transports, les interconnexions des réseaux sont explicitement conditionnées, comme dans le TCE, à l'ouverture à la concurrence. Comme dans le TCE, les interdits imposés aux Etats membres en la matière

poussent donc, de fait, à la libéralisation des services marchands. Quand aux services non marchands, (SIG), la confusion entretenue sur la définition de leur périmètre ne les met pas à l'abri de ce mouvement de libéralisation. Le président de la Commission, José Manuel Barroso, a récemment jugé que l'idée d'une loi-cadre clarifiant le champ des SIG était «unaniment considérée comme erronée». Un aveu qui réduit à néant la portée du protocole n°9, présenté comme la matrice d'une future loi-cadre pour protéger les services publics.

L'alternative : le choix des biens communs et de la coopération

L'idée de service public devrait cesser d'être une simple «exception au marché», pour être incarnée par des institutions modernes, coopérantes offrant, au contraire, des points d'appui pour dépasser sa domination. Adossés à des institutions publiques et sociales, les services non marchands (hôpitaux, écoles..) doivent être soustraits aux pressions de la marchandisation, débarrassés des inégalités effectives, pour fonctionner dans un but d'efficacité sociale. Cela implique la pleine participation des salariés et des usagers à la définition, la réalisation et l'évaluation de leurs missions. Les services marchands (électricité, gaz, transports...) seraient adossés à des entreprises publiques, assumant une mission nouvelle d'intérêt général, de sécurisation et de promotion de l'emploi et de la formation. Leur gestion, démocratisée, les conduirait à coopérer pour assurer une responsabilité sociale, territoriale et environnementale avec de nouveaux critères de décision et l'intervention des salariés et des usagers jusque dans leurs choix stratégiques. Un nouveau type de financement leur permettrait de s'émanciper du marché financier grâce à l'accès à un crédit bancaire privilégié et sélectif épaulant leur mission de sécurisation de l'emploi.

Le pacte de stabilité et la rigueur budgétaire pour règle

Comme le projet de constitution, le projet de traité sur le fonctionnement de l'Union reprend intégralement le carcan budgétaire du pacte de stabilité, ôtant ainsi aux États, avec le consentement de leurs représentants, toute marge de manoeuvre pour conduire des politiques de croissance et d'investissements publics. Conséquence d'un tel carcan : la compression continue des dépenses publiques et sociales et, par là, la dégradation des services publics, des systèmes de santé et d'éducation, les suppressions de postes dans la fonction publique, etc. Adopté au sommet de Dublin en décembre 1996, entré en vigueur en 1997, ce pacte de stabilité impose aux États de ne pas dépasser la limite de 3 % du PIB de déficit budgétaire, avec un objectif final d'équilibre de leurs finances publiques. La batterie de sanctions prévues à l'endroit de ceux qui ne respecteraient pas cette discipline est intégralement reprise, de même que les sévères critères de convergence en matière budgétaire, d'inflation, de fluctuation des taux de changes auxquels sont soumis les candidats à l'entrée dans la zone euro. Qualifiée de «stupide» en 2002 par le président de la Commission européenne, Romano Prodi, criti-



quée par de nombreuses voix, l'orthodoxie de ce pacte reste, ici, intacte. De nombreuses voix s'élèvent, pourtant, depuis plusieurs années, pour demander que soit desserré cet étai, notamment par la sous-traction des dépenses indispensables au développement comme la formation, la santé, l'éducation, la recherche, du calcul des déficits.

L'alternative : exclure les dépenses de développement du calcul des déficits

Le carcan budgétaire du Pacte de stabilité doit être mis en cause, avec l'exclusion des dépenses d'infrastructures, de développement, de recherche, d'éducation, de santé et de culture, ainsi que celles qui concernent l'emploi, de l'évaluation des déficits publics à maîtriser. Quant aux fonds publics versés aux entreprises, ils doivent faire l'objet d'un contrôle, de remboursements si leur efficacité sur l'emploi n'est pas avérée et d'une réorientation.

Liberté totale de circulation pour les capitaux

«Toutes les restrictions aux mouvements de capitaux sont interdites.» C'est ce que stipule, on ne peut plus clairement, l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'UE, reprenant mot pour mot ce principe qui figurait dans le TCE. En la matière, toute mesure de sauvegarde prise par un État membre est assimilée à une dérogation étroitement contrôlée. Toute limitation, (qualifiée de «recul») des mouvements de capitaux, devra être soumise à l'unanimité du Conseil. Objectif : empêcher toute atteinte au flux de capitaux sous forme de taxe ou sous forme de mesures visant à empêcher le dumping social. Ce principe, qui s'applique aux échanges entre États membres comme à ceux qui impliquent des pays tiers, rend illusoire la promesse de Nicolas Sarkozy de mettre un frein aux «fonds spéculatifs qui dépècent les entreprises» (12 janvier 2008). Enfin, comme dans le TCE, la liberté d'établissement et l'interdiction de toute restriction à la libre prestation de services sur l'ensemble du territoire de l'Union ouvre la voie à une mise en concurrence accrue entre les salariés, illustrée par la directive services dite «Bolkestein».

L'UE, chantre du libre-échange et moteur de la mondialisation libérale

Inscrit désormais dès le préambule du projet de traité sur le fonctionnement de l'UE, l'horizon indépassable du libre-échange et de la levée, à l'échelle mondiale, de toutes les barrières au commerce libre restent aux fondements de l'actuelle construction européenne et fixent la ligne de conduite de l'UE à l'OMC et dans les négociations commerciales bilatérales. Cet objectif, précisé à l'article 188 B du traité sur le fonctionnement de l'UE, est repris mot à mot de l'article III-314 du projet de traité constitutionnel : «l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres.»

L'expression «et autres» suggère que les barrières tarifaires ne sont pas les seules en cause. Peuvent être visées, elles aussi, par cette formulation, les restrictions aux échanges motivées par le respect des

normes environnementales, sanitaires, sociales ou de protection des consommateurs. La politique commerciale commune reste, comme dans le projet de constitution, un domaine de compétence exclusive de l'Union. Autant de dispositions qui rendent parfaitement illusoire les promesses de Nicolas Sarkozy d'imposer une «protection communautaire» ou encore d'instaurer un «code de conduite» pour encadrer les fonds spéculatifs.

L'alternative : Une transformation radicale de l'OMC et des institutions financières internationales.

L'Union européenne peut être active pour la promotion d'une mondialisation de co-développement. Une telle perspective implique une transformation radicale de l'OMC et, surtout, du FMI et de la Banque mondiale, en vue de créer une monnaie commune mondiale de coopération. Conçue à partir d'une réforme très profonde des droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI, cette monnaie nouvelle permettrait de faire reculer le rôle hégémonique du dollar et de partager, à l'échelle du monde entier, le pouvoir de création monétaire pour des crédits contribuant à sécuriser l'emploi et la formation de chaque être humain. La santé, la culture, l'eau, l'énergie, l'environnement, etc. deviendraient des biens communs à toute l'humanité, gérés en coopération.

Un parti pris atlantiste.

Comme le TCE, le traité sur l'Union européenne modifié stipule que la politique européenne de sécurité et de défense «respecte les obligations» et est «compatible» avec le cadre de l'OTAN, qui demeure le «fondement» et «l'instance» de la défense des États qui en sont membres (protocole n° 4 rattaché à l'article 27). Les dispositions invitant les États membres à accroître leurs capacités militaires (article 27) et élargissant le champ d'intervention militaire de l'UE à «la prévention des conflits» et au «le renforcement de la sécurité internationale» sous couvert de missions de «désarmement», «de conseil et d'assistance militaire», de «stabilisation» ou de «lutte contre le terrorisme» (article 28 du TUE) sont, elles aussi, intégralement reprises. Des orientations qui font de la politique européenne de sécurité et de défense



non pas un outil d'indépendance, contrepoids à l'hégémonie étatsunienne, mais bien un instrument intégré à l'OTAN supervisée par Washington.

L'alternative : Une puissance pacifique.

L'Europe peut devenir un point d'appui important pour la construction d'un monde de co-développement. Puissance pacifique et non alignée, elle contribuerait à sécuriser la planète en promouvant l'essor de toutes ses capacités humaines en coopération, en œuvrant en faveur du désarmement et du déploiement d'une culture de paix. Son action permettrait de réformer l'ONU tout en confortant et élargissant les missions de cette institution internationale. Cette Europe ne serait plus inféodée aux États-Unis, mais, au contraire, se rapprocherait des pays émergents pour une construction multipolaire du monde.

La charte des droits fondamentaux ne figure plus dans le traité

Pleinement intégrée dans le TCE, dont elle formait la partie II, la charte des droits fondamentaux ne figure plus, en tant que telle, dans le traité de Lisbonne, qui la mentionne à son article 6 en lui conférant la «même valeur juridique que les traités». Une précision qui ne comble pourtant pas les multiples restrictions à sa portée juridique, déjà critiquées en 2005, en même temps que la formulation ambiguë de certains droits. Comme dans le projet de constitution européenne, il est précisé à plusieurs reprises, dans le projet de traité modificatif, que cette charte «confirme les droits, les libertés et les principes reconnus par l'Union et les rend plus visibles, sans toutefois créer de nouveaux droits ou principes». Le Royaume-Uni et la Pologne sont purement et simplement dispensés de la respecter. Enfin, la batterie d'«explications» annexées au projet de constitution, dont certaines affirmaient le contraire des droits et principes énoncés dans la charte, est intégralement reprise. L'une d'entre elles indique ainsi ce qu'il faut entendre par «régime de limitations» : «Selon une jurisprudence bien établie, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice des droits fondamentaux, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché...».

L'alternative : De nouveaux droits pour les salariés.

Mettre l'argent au service de l'emploi, de la formation, du développement, mettre en cause les pleins pouvoirs des actionnaires et le profit comme unique critère de gestion des entreprises et de la société implique la conquête de nouveaux droits pour les salariés et les citoyens. Ces pouvoirs accrus concerneraient tout particulièrement le rôle des comités d'entreprises ou d'établissements, ainsi que des comités de groupes européens, avec des pouvoirs étendus jusqu'aux décisions sur l'emploi, la gestion et les financements.

La Commission seule souveraine

Principal argument des promoteurs du traité de Lisbonne, et présentée comme «consensuelle», l'architecture institutionnelle entérinée par le traité de Lisbonne est l'exacte réplique de celle dessinée par le TCE. Au centre de ce schéma : toujours la Constitution

européenne, qui voit ses pouvoirs exorbitants confirmés. Son monopole est réaffirmé en matière d'initiative législative (article 9D du Traité sur l'Union européenne). Elle reste totalement indépendante de tout autre autorité politique, et continue de «surveiller l'application du droit de l'Union», sous «le contrôle» de la Cour de justice (article 9D), dépositaire du pouvoir d'«interprétation» et d'«application» des traités (article 9F). Son président («élu» par le Parlement après désignation par le Conseil européen, article 9D) voit ses attributions renforcées. Le Parlement, lui, devra continuer à se contenter de fonctions de «contrôle» et «consultatives» (article 9A). La liste des domaines de codécision avec le Conseil des ministres de l'Union est élargie, mais de nombreux domaines lui restent interdits (politique étrangère, monétaire, fiscale, agricole, commerciale, etc.). De même, un tiers des Parlements nationaux des États de l'Union peuvent s'élever contre l'adoption d'un acte législatif, mais seulement sur la forme, si le principe de «subsidiarité» n'est pas respecté

Présentée comme facilitant la prise de décision dans l'Union élargie, l'extension du domaine de la majorité qualifiée est en fait limitée, et son mode de calcul appelé à évoluer pour tenir compte de l'élargissement (article 9C du nouveau traité sur l'Union européenne, article 205 du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et protocole n° 10). La voie d'une harmonisation des politiques sociales et fiscales, domaines toujours soumis à la règle de l'unanimité, reste, dans un tel schéma, impraticable. Autre «innovation», la création d'un poste de président(e) du Conseil européen avec un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois. Déjà en lice pour cette fonction : l'ancien premier ministre britannique Tony Blair. Le «responsable des Affaires étrangères et de la politique de sécurité de l'UE», prévu dans le TCE, troque son titre de ministre contre celui de «Haut représentant». Les citoyens, grands absents de ce mécano institutionnel qui laisse inchangés les grands équilibres qui prévalent aujourd'hui, devront se contenter d'un «droit de pétition» (déjà formellement existant). S'ils rassemblent un million de signatures, ils pourront «inviter» la Commission à examiner une proposition. Si celle-ci, bien sûr, reste dans les clous de «l'application des traités» (article 8B).

L'alternative : une démocratie participative et d'intervention

A contrario de la profonde fracture qui la sépare aujourd'hui des citoyens, des peuples, l'Europe peut devenir le lieu d'une véritable démocratie participative et d'intervention, avec des consultations déterminant les décisions communes, une profonde démocratisation des parlements nationaux et du parlement européen, et un nouveau rôle imparti à ces institutions. La Commission et le Conseil, dans cette perspective, seraient remplacés par un exécutif issu du Parlement européen. Ainsi, pourrait prendre forme un nouveau type de construction confédérale conjuguant liberté d'initiative nationale et responsabilités partagées au niveau européen. ■