

## **Pour une autre Europe, citoyenne et sociale**

Ce projet de texte doit actualiser et approfondir celui déjà adopté en janvier 2002 par le Forum de la Gauche Citoyenne, et qui s'intitulait "quelle constitution européenne ?" : sa discussion a commencé à l'occasion du débat-buffet du 28 octobre à l'ADELS. Ce texte servant de base à nos discussions est disponible, à partir du 12 novembre, comme prévu. Pour le faire progresser, nous devons largement prendre en compte les débats qui se sont déroulés dans le cadre du Forum Social Européen de Paris Saint-Denis. En particulier, la conclusion sur les initiatives citoyennes ne pourra être proposée que la semaine suivante. Simultanément, la discussion peut se poursuivre entre nous, sous la forme de contributions ou d'amendements, comme nous avons l'habitude de le faire, le 1<sup>er</sup> décembre, pouvant servir de date-limite pour les envois par le courrier traditionnel ou électronique. Enfin, l'élaboration de ce texte devrait s'achever lors de l'Assemblée Générale du 13 décembre prochain, de façon à ce que nous disposions collectivement d'un texte, pour les prochaines échéances, dès les premiers jours de l'année 2004.

# Plan provisoire

## I- Quel sens pour l'Europe ?

*A. Une autre Europe, pour une alter-mondialisation citoyenne*

*B. Le rôle des mouvements civiques et sociaux en Europe*

*C. De l'élargissement au blocage de la grande Europe*

- 1) L'élargissement s'est effectué sans les approfondissements nécessaires
- 2) Le blocage à 25 a une dimension structurelle

## II- Pour une Europe citoyenne.

*A. Pour une véritable constitution européenne*

*B. Du droit des peuples européens à disposer d'eux-mêmes*

- 1) Trois conceptions de l'architecture de l'Europe
- 2) Du bon usage des coopérations renforcées

*C. Pour une fédération des citoyens, des peuples et des Etats*

- 1) Les principes
- 2) Un nouvel équilibre des pouvoirs

## III- Pour une Europe sociale.

*A. Pas d'Europe, sans modèle social*

- 1) Comment développer les systèmes sociaux européens ?
- 2) Vers quel modèle social européen converger ?

*B. Les régulations économiques de l'Union*

*C. La coopération économique et sociale dans la zone euro*

- 1) Pour un pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité
- 2) Une stratégie de compétitivité tournée vers le mieux-disant

**Conclusion : Les initiatives citoyennes.**

## I - Quel sens pour l'Europe ?

La construction européenne doit avoir un sens, dans la double signification, de la direction qu'elle entend tenir (dans un processus historique commencé, il y a un demi-siècle) et des valeurs qu'elle entend défendre en toutes circonstances : il faut proclamer, dès maintenant que ***le sens de l'Europe ne peut être que l'Europe du sens***, des significations éthiques et des droits qu'elle revêt pour l'ensemble des citoyens et des résidents qui la composent, comme vis-à-vis du reste du monde. On ne peut vouloir proposer une orientation, une direction à l'intégration de plus en plus forte de notre continent, si on ne s'interroge pas avant toute chose sur la signification qu'on entend donner à cette démarche. Ainsi se pose la question du sens (dans la double signification du terme) de la construction européenne : vers où veut-on aller et pourquoi ?

Pour commencer d'y répondre, il nous faut d'abord affirmer que "l'autre Europe" que nous voulons ne peut trouver son sens que dans notre stratégie globale "pour une altermondialisation citoyenne" (A) ; il nous faut ensuite montrer que pour cela, nous devons nous appuyer sur l'importance croissante des mouvements civiques et sociaux sur notre continent (B) ; il nous faut, enfin, partir de la réalité la plus immédiate de notre continent, qui a vu le nécessaire processus d'élargissement déboucher sur un véritable blocage de la "grande Europe" (C).

### A - Une autre Europe, pour une altermondialisation citoyenne :

L'Europe a rendez-vous avec la question du monde et avec la question humaine. Face à ces défis, l'enjeu d'une nouvelle qualité démocratique est déterminant. C'est ainsi que trois questions majeures sont devant nous : qu'allons-nous faire de notre planète, qu'allons-nous faire de notre espèce et qu'allons-nous faire de notre vie? Ces trois questions radicales, qui sont aujourd'hui posées à l'humanité à l'échelle mondiale, comment l'Europe les prend-elle en charge?

Une gouvernance mondiale sera de toute façon nécessaire compte tenu de l'ampleur des enjeux. Mais cette gouvernance, ou au moins cette régulation, ne sera pas forcément démocratique. Il faudra bien prendre un certain nombre de décisions en matière écologique, en matière économique, en matière politico-militaire, etc., ne serait-ce que pour éviter des catastrophes écologiques, financières ou militaires notamment celles liées au terrorisme. Mais la tentation, face à de tels enjeux, sera de considérer que la démocratie est trop lourde à porter, et le vrai risque sera alors l'émergence d'une gouvernance non démocratique. C'est ici que l'Europe doit jouer un rôle majeur, à la fois comme co-productrice d'une altermondialisation citoyenne, dont nous avons proposé une esquisse dans notre récente publication<sup>1</sup>, mais aussi comme laboratoire de l'élaboration d'une gouvernance démocratique.

Nous avons en effet besoin d'une qualité supérieure de démocratie pour que l'humanité traite consciemment ces trois questions. Nous avons besoin de travailler non seulement à l'émergence d'une démocratie européenne, mais à l'émergence d'une démocratie mondiale. Et, nous avons besoin d'une démocratie qui soit d'une qualité supérieure aux formes de démocraties que l'humanité a connues jusqu'à maintenant.

Il ne suffit donc pas de proposer une "Europe Puissance" par rapport à une "Europe Espace" conçue comme un simple marché : il faut préciser la nature de cette puissance.

Car si l'Europe doit donner au monde, voire à elle-même, à ses propres peuples, l'impression qu'elle renoue avec une forme de puissance de domination, alors la peur à l'égard de l'Europe sera à la fois une peur extérieure des autres peuples, mais aussi une peur intérieure : peur des pays ex-communistes, peur des petits pays qui trouvent la domination américaine plus légère que celle de pays comme la France, l'Allemagne ou l'Angleterre..., peur de chacun des "grands" d'être victime d'une coalition quelconque de ses partenaires devenus rivaux.

Du même coup, l'Europe a une fonction particulière, parce qu'elle a vécu hélas, jusqu'à ses extrêmes limites, la démonstration que sa civilisation pouvait être détruite par sa propre barbarie intérieure. Et, c'est parce qu'elle a été capable non seulement de sortir du cycle de la guerre, mais surtout de surmonter le désastre spirituel et éthique d'Auschwitz, que l'Europe a appris quelque chose d'essentiel qui peut la tourner vers l'invention d'une nouvelle qualité démocratique. Loin d'être une menace pour le reste du monde, cette Europe politique peut être au contraire une chance parce qu'elle peut aider l'humanité à construire une démocratie mondiale. Du même coup, la question des formes institutionnelles et des formes politiques que nous devons traiter, doit prendre en compte l'ampleur de ces questions. Ce qui va se jouer dans la construction de l'Europe, c'est en même temps que la question du monde, la force de la question nationale. Les nations ne sont pas simplement des ensembles liés par des intérêts et de la rationalité ; ce sont des ensembles où il y a de la passion, où il y a de la communauté d'origine et de la communauté de destin. Il nous faut donc articuler la question nationale, la question démocratique, et la question du sens.

---

<sup>1</sup> Cahiers Devenirs, n° 43, juin 2003.

## **B - Le rôle des mouvements civiques et sociaux en Europe**

Le succès des manifestations relatives à la mondialisation a mis à l'ordre du jour des débats et séminaires universitaires un nouveau thème, celui de la "société civile globale". Cette question n'est pas seulement académique, mais hautement politique. Et elle mérite une attention particulière si on la pose à l'échelle européenne.

Les sociétés civiles, ou du moins certaines de leurs composantes, cherchent à construire leurs relations globales, à créer des réseaux internationaux. Ce phénomène devrait, en toute logique, connaître sa plus forte expression au sein de l'Union européenne. Tout converge en effet pour qu'il en soit ainsi : c'est en Europe occidentale que les mouvements syndicaux et associatifs semblent les plus vigoureux et dynamiques, et c'est aussi là que se construit, depuis maintenant près de deux générations, un pouvoir international supra-étatique consistant (les deux tiers des législations nationales sont sous l'influence directe des directives européennes). Il existe un parlement européen, des instances européennes qui se veulent démocratiques – même s'il est vrai qu'il y a beaucoup à redire sur ce point –, l'Union semble même de plus en plus souvent "courir après" la société civile européenne.

De fait, des organisations agissent depuis longtemps à l'échelle européenne. Mais le Mouvement européen et les divers mouvements se réclamant du fédéralisme européen qui se sont créés dans l'immédiat après guerre répondaient d'abord à la logique de réconciliation de l'époque et ont du mal à faire face aux nouvelles données de l'après chute du mur de Berlin. De son côté, la Confédération européenne des Syndicats est un élément essentiel, mais encore trop institutionnel du paysage social européen. Des réseaux comme celui de lutte contre la grande pauvreté, ou de défense des services d'intérêt général (services publics) se sont constitués à l'échelle européenne, rejoints par un nombre grandissant d'autres, encouragés par la tenue annuelle des Forums sociaux européens.

Et pourtant les nouveaux mouvements sociaux demeurent encore ambivalents vis-à-vis de la construction européenne, certains refusant le cadre actuel basé sur la seule logique du marché. Il y a quelques années, pour la plupart des manifestants, la protestation contre les sommets européens de Göteborg ou de Nice n'était pas fondamentalement différente de la protestation contre l'OMC à Seattle ou le FMI à Prague : il s'agissait simplement de divers rendez-vous "anti-mondialisation", voire "anticapitalistes", comme si la dimension spécifique de l'Union européenne n'était pas pertinente. Le premier Forum Social européen de Florence, à l'automne 2002, n'a pas pu encore dépasser clairement cette attitude. Un an après, Paris Saint-Denis marque un progrès certain, mais on mesure tout le chemin à parcourir pour que le thème d'une autre Europe ait un contenu suffisamment clair, pour commencer à peser fortement sur le cours des choses sur notre continent.

Pourquoi ce mouvement a-t-il eu jusqu'ici des difficultés à s'emparer de la dimension spécifiquement européenne? Pour des raisons qui tiennent à la fois à l'Union européenne elle-même et aux contradictions propres des composantes du mouvement.

Les institutions de l'Union, comme tous les Gouvernements nationaux, cherchent à instrumentaliser la société civile. Elles cherchent des organisations "courroies de transmission", ayant plus comme objet de contribuer à la mise en œuvre des politiques (bonnes ou mauvaises) de l'Union et non pas des organisations faisant des propositions et capables de s'instituer en contre-pouvoir : la façon dont elles furent consultées durant les travaux de la "convention Giscard" marque bien les limites de la démarche. Mais il faut aussi reconnaître que si l'Union n'accepte guère que les organisations de la société civile se positionnent à son égard en partenaires-contestataires, nombre de celle-ci ne cherchent pas non plus à se situer ainsi. S'opposant idéologiquement à l'Union, elles préfèrent ignorer les complexités technocratiques de Bruxelles. Par ailleurs, le rôle de l'Union en tant qu'instrument permettant d'agir efficacement à l'échelle mondiale sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux les plus décisifs, est loin d'être évident pour le plus grand nombre. Aussi beaucoup d'acteurs citoyens et sociaux avaient fréquemment le sentiment que seule l'action à l'échelle mondiale ou nationale a du sens. Or, les faits politiques les plus récents témoignent du rôle aujourd'hui incontournable de l'UE dans la mise en œuvre de nouvelles régulations à l'échelle mondiale : les plus récents exemples sont l'aboutissement de la conférence mondiale sur l'effet de serre ou le déroulement de la Conférence de Johannesburg ; a contrario, l'UE a sa part de responsabilité dans l'échec de Cancun.

Pourtant, bien des signes encourageants montrent que les mouvements sociaux et citoyens accroissent leur force de mobilisation sur notre continent : d'une part les forces et actions syndicales se développent ; d'autre part, une partie des nouvelles forces de la société civile investissent le champ européen. L'expérience des "Marches européennes contre le chômage" a été en quelque sorte l'événement originel de cette irruption. Les débats au sein d'ATTAC, dont le réseau se développe rapidement en Allemagne, en Italie, etc, sont évidemment difficiles, mais prometteurs. La tenue annuelle et le succès des Forums Sociaux Européens (FSE) constituent de ce point de vue une avancée remarquable, même si on en mesure les inévitables contradictions et les limites actuelles. On peut aujourd'hui soutenir qu'au sein de la mouvance (mouvement est sans doute un terme trop institutionnel pour la caractériser) citoyenne mondiale qui s'affirme, une société civile européenne est apparue. Et c'est finalement cette convergence des mouvements sociaux et citoyens qui constitue le meilleur gage des progrès démocratiques, pourvu

qu'"anti-européens" et "pro-européens" historiques parviennent, en respectant leurs différences anciennes, actuelles ou futures, à *devenir ensemble des "alter-européens"*, et sachent donner un contenu significatif à cette synthèse stratégique.

### **C - De l'élargissement au blocage de la grande Europe**

En partant de la réalité actuelle de notre continent, un double constat s'impose, avant de commencer à expliciter une stratégie "pour une autre Europe" : l'élargissement s'est effectué sans les approfondissements nécessaires ; d'où il résulte que la "grande Europe", à 25 pays ou plus, est d'ores et déjà paralysée.

#### **1) L'élargissement s'est effectué sans les approfondissements nécessaires :**

Dès la chute du Mur de Berlin, il y aura bientôt 15 ans, l'élargissement de l'UE aux pays ex-communistes s'est imposé comme une évidence morale (permettre à ces peuples de retrouver la vie démocratique et économique, à laquelle ils aspiraient) et géopolitique (réconcilier enfin notre continent avec lui-même). Toutefois, il est simultanément apparu que cet élargissement comportait un risque grave de dilution, dont entendaient profiter les tenants d'une Europe réduite à l'unification des marchés ; compte tenu de l'état existant de la construction européenne, un approfondissement de celle-ci s'imposait au préalable. En effet, cet approfondissement fut entrepris : achevé sur le plan monétaire, en 1999, il est resté complètement en panne sur la plupart des autres dossiers, notamment sur des questions cruciales, comme celles de l'harmonisation fiscale ou sociale ; il reste, en particulier, totalement insuffisant sur le plan des institutions, chacun des 3 rendez-vous de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice n'ayant réglé que des questions ponctuelles, les aggravant parfois, et renvoyant au suivant la charge, d'une réforme complète qui aurait dû permettre le fonctionnement démocratique, il est vrai difficile, d'un ensemble de 25 à 30 pays.

Pendant une décennie, où s'enchaînèrent tergiversations et échecs, on a abreuvé de promesses les peuples et dirigeants des nouvelles démocraties, les pressant d'accomplir les réformes les plus difficiles pour s'aligner de façon systématique sur l'ensemble de "l'acquis communautaire", en trouvant dans cet exercice un prétexte tout à la fois pour imposer un modèle économique libéral et pour retarder l'échéance de l'élargissement, que l'impérialisme occidental freinait plus que toute autre chose.

Dans la dernière période, au lieu d'assurer la nécessaire simultanéité de l'approfondissement et de l'élargissement de l'Union, les 15 ont finalement pratiqué une sorte de folle fuite en avant :

- d'une part, ils ont fixé une date (2004) définitive, d'autre part, ils ont adopté la méthode, dite du "big bang", permettant l'entrée simultanée de 10 pays (qui devrait être bientôt suivi de la Bulgarie, de la Roumanie et peut-être de la Turquie), alors que leurs dossiers étaient à l'évidence très inégalement avancés ; or, malheureusement, aucune des mesures d'urgence qui s'imposaient vis à vis des pays candidats n'ont été prises, telles que distinguer dans l'acquis communautaire, un premier bloc d'exigence (correspondant au "grand marché intérieur" pour le "premier pilier" économique et social), conduisant ces pays dans la situation, où nous nous trouvions en 1985 et dessinant ainsi la future architecture européenne, dont on verra plus loin qu'elle pourrait à la fois être plus souple dans l'exigence d'harmonisation et plus stricte dans le respect des critères maintenus. Or, cette possibilité de ne pas imposer d'un seul coup l'ensemble de l'acquis communautaire ne signifie en rien l'idée de maintenir les pays candidats dans une situation d'européens de seconde zone : elle doit, en effet, aller avec la reconnaissance pleine et entière du droit des nouveaux pays à participer au "deuxième pilier", en matière de justice et de police, et au "troisième pilier" dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) ; ou, encore, elle devrait s'accompagner de la nécessité de convenir d'un budget européen, qui permette d'exercer véritablement toute la solidarité nécessaire vis à vis de l'ensemble des peuples de notre continent (cf. infra), etc.

- d'autre part, les 15 se sont fixés la même échéance pour la réforme des institutions, qu'ils espèrent décisive, puisqu'ils lui donnent pour la première fois la très haute ambition de prendre la forme d'une Constitution. Or, dans le cas d'un échec au moins relatif de cette dernière ambition, tout le monde sait que l'UE sera ingérable et source d'une profonde déception pour tous les pays membres, anciens et nouveaux. Or, malgré l'importance de l'enjeu, les différentes institutions européennes ont échoué à mettre en oeuvre une quelconque mobilisation citoyenne en faveur de la future Constitution et redoutent de plus en plus le vote des citoyens.

#### **2) Le blocage à 25 a une dimension structurelle :**

L'échec de cette stratégie paradoxale, faite de blocages permanents et de fuite en avant, est aujourd'hui pour l'essentiel consommé. La paralysie de l'Union européenne sur les dossiers récents les plus significatifs ne peut plus être considérée comme une simple conjonction malencontreuse de circonstances sans rapport entre elles :

- Les débats, qui ont précédé *la guerre en Irak*, ont pu révéler une forte conscience commune des opinions européennes, rejoignant des fractions importantes de l'opinion sur l'ensemble des autres

continents ; dans le même temps, le niveau de division étalé par les différents gouvernements membres de l'Union sur cette question essentielle s'est révélé sans précédent et a surtout montré que, du moins pour toute une période, devrait coexister deux conceptions antagonistes de l'organisation du monde : une conception "impériale", qui consiste à se situer sous le couvert de l'hégémonisme de Washington ; ou une conception multipolaire, faisant du droit et d'une profonde rénovation démocratique du système des Nations-Unies les principes organisateurs "d'un autre monde". On ne peut pas penser un seul instant que des institutions européennes rénovées auraient suffi à empêcher ce clivage essentiel de se manifester, même s'il aurait pu sans doute en éviter les aspects les plus lamentables.

- **Le budget européen 2006-2012** : alors que l'élargissement justifierait un budget deux ou trois fois plus important pour exprimer l'existence d'une véritable solidarité, à l'échelle de l'ensemble du continent, l'addition des égoïsmes anciens (chèque britannique, sauvegarde française des dépenses agricoles, refus de payer plus des allemands ou des autrichiens..) a déjà conduit la Commission de Bruxelles à abandonner toute ambition. Son président a dû annoncer qu'il devrait se contenter d'un budget ne dépassant pas au mieux le pourcentage ridicule de 1% du PIB communautaire, et, en conséquence, qu'il faudrait réduire drastiquement les fonds structurels et les aides régionales, ce qui risque d'interdire tout processus de rattrapage aux nouveaux adhérents et de provoquer une crise majeure entre les Etats.

- **Les réactions au projet "constitutionnel" de Giscard d'Estaing** : alors que l'ensemble des forces progressistes conviennent de la minceur et des ambiguïtés des avancées proposées (cf. infra), la moitié des gouvernements européens trouve que c'est encore trop, quand ils ne proposent pas des régressions (la référence religieuse en est l'aspect le plus symbolique), ce qui risque d'interdire tout accord au sein de la Conférence Inter-Gouvernementale (CIG), ou du moins toute ratification légitime de cet accord, en cas de recul significatif.

La conjonction des blocages sur ces trois dossiers ne relève évidemment pas de la coïncidence malheureuse, mais révèle l'impasse dans laquelle se trouve aujourd'hui l'Europe à 25 : certes, l'élargissement est fait, mais sans en avoir rempli les conditions préalables les plus évidentes, si bien que c'est l'ensemble de la construction qui se trouve désormais paralysée. La sortie par le haut de cette situation suppose à la fois une définition crédible d'une autre Europe, citoyenne et sociale, mais aussi une vision stratégique claire des espaces (à 25, à 12, etc.), où la mouvance civique peut intervenir de façon pertinente.

## II - Pour une Europe citoyenne

Le déficit démocratique est permanent depuis les origines de la construction européenne, mais il atteint aujourd'hui des proportions qui portent atteinte à la légitimité même de toute la démarche. A cet égard, le débat actuel sur la Constitution doit absolument offrir les moyens de combler ce déficit (A). Il doit, en particulier, être refondé sur le principe essentiel du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (B), afin de déboucher sur une Fédération des citoyens, des peuples et des Etats d'Europe (C).

### A - Pour une véritable constitution européenne :

Parce qu'ils constatent la paralysie de l'Europe à 25, dont ils ne peuvent qu'être les premières victimes, et parce qu'ils sont attachés au développement d'un état de droit démocratique, à tous les échelons de la vie en société, **les mouvements civiques et sociaux européens ne peuvent que souhaiter, comme la majorité de l'opinion publique, l'entrée en vigueur d'une constitution européenne.** Mais cela ne peut évidemment pas dire, l'adoption de n'importe quelle constitution.

Celle proposée par Giscard d'Estaing, à l'issue des travaux d'une Convention, qui se voulait plus ouverte que l'habituelle Conférence Inter Gouvernementale (tout en lui restant subordonnée) se voit justement reprochée son manque de démocratie, ses lacunes sociales, son orientation économique libérale, son absence d'explicitation de l'exception culturelle. Certes, on ne peut sans manichéisme ignorer certaines avancées importantes, quoique incomplètes (intégration de la Charte des Droits fondamentaux ; extension de la majorité qualifiée et de la co-décision ; droit d'interpellation citoyen, etc.) : l'Europe ne s'est-elle pas faite depuis un demi-siècle par petits pas progressifs, compte tenu de la nécessité à chaque étape de convaincre tout le monde, puisqu'il faut toujours une ratification unanime ? C'est d'ailleurs au nom de cet argument que depuis plus d'une dizaine d'années, de nombreux militants et responsables de gauche ont voté (quand on leur demandait leur avis) "oui, mais" aux traités de Maastricht, ou d'Amsterdam, ou encore de Nice, alors qu'ils partageaient largement les critiques de ceux qui votaient non.

Mais, cette fois, les responsables européens ont voulu que la question se pose en des termes radicalement nouveaux : devant la force des déceptions soulevées par l'ensemble de leurs politiques, ils n'ont pas voulu se contenter de proposer un nième Traité européen, mais une Constitution, avec toute la force que cette

expression peut revêtir sur le double plan symbolique et juridique. Le principe doit en être approuvé, mais les exigences citoyennes et sociales qui en découlent doivent être maintenant clairement exposées, puisqu'à défaut de la procédure normale de convocation d'une assemblée constituante élue, elles n'ont pas pu se manifester auparavant. Seront-elles suffisamment prises en compte ?

Il ne convient pas d'en préjuger dès maintenant. De plus, quand le texte sera définitivement connu (à supposer que la CIG ne débouche pas sur un échec pur et simple), il n'est pas nécessaire que tous les membres du Forum de la Gauche Citoyenne adopte une position unanime, puisque nous respectons en notre sein le pluralisme et les "dissensus féconds". Nous devrions toutefois pouvoir être quasi-unanimes à ***réclamer que le texte de cette constitution ne puisse pas être définitivement adopté sans une sanction démocratique***. Ceci conduit le plus grand nombre d'entre nous à exiger que, pour ce qui concerne la France, J. Chirac respecte son engagement solennel de recourir au référendum, sans rien ignorer du caractère réducteur de cette procédure. A cet égard, le chantage au risque d'une crise majeure en cas de victoire du non serait totalement inadmissible pour deux raisons essentielles : la première est que la prise en compte de cet argument signifierait qu'on reconnaît que ce projet est minoritaire dans l'opinion, faisant de sa ratification parlementaire un viol de la volonté collective, ce qui serait dramatique pour la suite même du processus ; en second lieu, parce que ce chantage reposerait sur un mensonge, celui d'un blocage sans issue de la construction européenne et l'abandon définitif de tout espoir de constitution européenne : en effet, il appartiendrait alors au Conseil européen de confier la tâche constituante au prochain Parlement européen élu au suffrage universel, ce qui ne serait qu'un retour à la meilleure tradition historique de notre continent.

Finalement, quelle que soit la procédure adoptée, pourvu qu'elle soit démocratique, le plus important pour nous est de préciser les axes fondamentaux qui devraient conduire à l'approbation d'une véritable constitution européenne.

## **B- Du droit des peuples européens à disposer d'eux-mêmes**

L'Europe a inventé au 18<sup>ème</sup> siècle, le principe fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et elle a eu bien du mal à en assumer ensuite la mise en oeuvre sur notre continent comme sur l'ensemble de la planète. Elle a prétendu retrouver la vigueur de ce principe fondamental, lors de la crise finale du bloc communiste, mais elle semble parfois en perdre le sens, quand elle entend faire avancer à marche forcée la conception d'une Europe uniforme, quitte à faire revoter les Danois et les Irlandais, quand on pense que la première fois ils n'avaient pas bien compris la question... Mais, pour ne prendre que les deux derniers scrutins qui, dans toutes leurs différences, marquent la même défiance à l'égard de l'Europe telle qu'elle va (ou plutôt ne va pas), on ne fera pas revoter les Suédois ou les Suisses... Or, avec les meilleures intentions du monde, et les procédures les plus alambiquées qui soient, l'Europe ne peut prétendre priver les peuples européens de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

De l'exercice de ce droit inaliénable découle une difficile dialectique de la construction européenne entre cohérence et différences : de la façon dont on maîtrise cette dialectique, découle la question incontournable de l'architecture européenne qu'on entend promouvoir.

Car chaque approfondissement de l'Europe exige plus de cohérence entre ses membres, ce qui est d'autant plus difficile à réaliser que les situations initiales (économiques, sociales, mais aussi culturelles, institutionnelles...) sont éloignées. Or, à chaque fois que l'Europe s'élargit, elle doit précisément assumer des situations initiales de plus en plus différenciées. Cette contradiction croissante ne peut être niée, en supposant que le temps arrange tout, à travers des périodes transitoires, dont personne ne peut plus fixer le terme. Assumer cette contradiction suppose de choisir explicitement une architecture cohérente de la construction européenne, avant même de savoir quelles en seront les institutions et les régulations (sur lesquelles nous reviendrons plus loin).

### ***1) Les trois conceptions de l'architecture européenne :***

En allant à l'essentiel, trois conceptions principales de cette architecture sont envisageables :

A. La première était celle des "pères de l'Europe" et était cohérente avec une petite Europe de 6 membres, très homogènes dans leurs structures et leurs motivations. Dans cette vision de ***l'Europe "à menu unique"***, les droits et devoirs de chacun étaient rigoureusement égaux, et les problèmes de cohérence devaient se régler progressivement par la mise en place de politiques communes (au plan sectoriel, notamment). Dans cette conception d'une Europe homogène par définition, à chaque élargissement, les "acquis communautaires" constituaient le socle non négociable, auquel les nouveaux candidats devaient s'attacher, coûte que coûte. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que l'épuisement de cette approche originelle n'est pas seulement du à l'augmentation considérable des difficultés objectives rencontrées par les nouveaux candidats : un acquis à respecter de plus en plus lourd, un nombre de pays de plus en plus grand, de nouveaux candidats notoirement plus pauvres, sans même parler des futurs candidats (pays balkaniques ou Turquie...) ; mais aussi, et peut-être davantage, le manque de volonté de pays relativement riches, qui n'acceptent pas d'aller plus loin (ni même aussi loin dans la voie de l'intégration), qu'ils soient

déjà membres de l'UE (c'est évidemment le cas du Royaume-Uni, du Danemark ou de la Suède) ou non (on pense à la Suisse, la Norvège ou l'Islande).

B. La seconde conception, qui répond totalement aux objections précédentes, est celle de "*l'Europe à la carte*" et s'inscrit bien dans la tradition britannique. Pour les partisans de cette approche libérale et pragmatique, c'est le marché qui assure la cohérence de l'Europe, et accessoirement des coopérations inter-gouvernementales, auxquelles chacun est d'autant plus libre d'adhérer, qu'elles ne sont pas irréversibles. On sait que cette approche repose dans les faits sur un refus de toute solidarité (que les débats budgétaires soulignent à l'envie) et ne peut évidemment pas dépasser le stade d'une Europe minimale, fondée sur l'égoïsme, dans laquelle les mouvements civiques peuvent d'autant moins se reconnaître, qu'elle est le fourrier de la mondialisation financière sur notre continent.

C. C'est pourquoi une troisième conception a commencé implicitement à émerger dans les années 90, tant il est vrai que les grands ensembles complexes sont condamnés à gérer leurs différences, s'ils ne veulent pas être détruits par elles. Les exemples les plus évidents de cette nouvelle approche ont été donnés, outre le respect des clauses de neutralité militaire de différents pays membres, d'une part par les dispositions qui permettent à des pays de ne pas appliquer certaines parties d'un traité («opting out»), aussi bien dans le domaine social que dans le domaine monétaire, d'autre part, par les géométries variables de l'espace de Schengen, dans quatre domaines majeurs, par conséquent. On répondra à cela, qu'il ne s'agit en aucun cas d'un système, mais de (mauvais) exemples, dans des situations où les tenants de l'une et de l'autre conception précédente durent faire "contre mauvaise fortune, bon cœur". Cela était peut-être vrai dans le vécu des négociations, mais il n'en reste pas moins que cette "*différenciation négociée*" est maintenant définitivement installée et que, d'Amsterdam à Nice, on a théorisé ce droit à la différence, sous le vocable de coopérations renforcées.

Ceci étant, cette troisième conception a besoin d'être plus précisément définie, si on veut d'un côté dépasser le stade des intentions, et de l'autre, éviter qu'elle soit une simple façon détournée d'en revenir à l'Europe à la carte, dont la majorité des européens ne saurait se satisfaire.

## **2) Du bon usage des "coopérations renforcées»:**

Depuis le Traité d'Amsterdam, il est juridiquement possible à des pays d'aller plus avant dans l'intégration de certaines politiques, pendant que d'autres pays membres y renonceraient, du moins provisoirement. Cette procédure, dite de "coopération renforcée", n'a fait encore l'objet d'aucune application, quoique ses possibilités de mise en oeuvre aient été améliorées dans le Traité de Nice. C'est donc du bon usage des coopérations renforcées qu'il faut débattre, si on veut faire fructifier une des rares avancées de ce Traité. Deux questions sont essentielles, si on veut s'entendre sur ce bon usage, la première ayant trait aux domaines couverts par ces coopérations, la seconde aux conditions d'adhésion à de telles coopérations :

1. Le domaine de compétences couvert par un accord de coopérations renforcées ne doit pas à l'évidence être trop étroit, sauf à nous ramener à l'Europe à la carte : que les uns ne veuillent pas participer à la politique de la mer, tandis que les autres se désintéressent de la politique de la montagne, en fonction de la géographie de chacun, interdirait ainsi toute politique d'aménagement du territoire européen ; certains seraient concernés par le secteur ovin, tandis que d'autres ne regarderaient que le secteur porcin... : il n'y aurait plus alors qu'une Europe en miettes. Pour filer la métaphore précédente, entre le menu unique et les plats à la carte, "le restaurant de l'Europe" doit aujourd'hui proposer plusieurs menus cohérents, plus ou moins gastronomiques ou diététiques, suivant les préférences des différents peuples européens<sup>2</sup>. Dans cet esprit, le plus simple est sans doute de considérer qu'une *coopération renforcée ne peut concerner qu'un ensemble cohérent de politique*, ce qu'on dénomme un "pilier", dans le jargon communautaire, afin de maintenir le maximum de cohérence pour chacun d'entre eux.

Ainsi, dans le domaine qui recouvre les politiques étrangères et de sécurité, les progrès réalisés à partir de l'initiative britannique d'un rapprochement militaire avec la France, ouvert à l'Allemagne et à d'autres pays (ce que l'on a appelé "l'esprit de Saint-Malo"), suggèrent qu'une coopération renforcée concernant les 5 principaux pays européens et quelques petits pays qui le souhaitent (Benelux) suffiraient à donner l'impulsion et la crédibilité nécessaires à l'Europe de la défense, tandis que d'autres petits pays, de tradition neutraliste pour des raisons diverses (Autriche, Irlande, Suède...), se tiendraient autant qu'ils le souhaiteraient et le temps qu'ils le souhaiteraient, en dehors d'une telle coopération renforcée. Encore faudrait-il admettre qu'une intégration militaire plus poussée a un sens entre des pays dont la vision, unipolaire ou multipolaire, du monde est manifestement opposée, ce qui mérite un grand débat public préalable.

De façon plus évidente encore, les dimensions sociales et économiques ne peuvent être séparées l'une de l'autre, sauf à perdre un trait essentiel de l'identité de nos sociétés européennes. Par conséquent, dans la mesure où la zone euro a manifestement besoin d'être complétée pour assurer sa réussite (cf. notre troisième partie), non seulement dans les domaines du taux de change et de la stabilité financière, mais surtout du social (emploi et revenus) et de la fiscalité, la coopération renforcée en ces domaines doit

<sup>2</sup> Cf. Domi Taddei et Bruno Trentin, rapport introductif à la 4ème Biennale de Lasaire, 1995.



concerner l'ensemble des pays ayant choisi la monnaie unique, sans demander aux autres pays membres une discipline qu'ils n'ont aucune raison, ni intention d'accepter.

2. La participation d'un ensemble de pays à l'une des 3 coopérations renforcées possibles (dès lors qu'il existe 3 piliers de l'intégration européenne) ne peut obéir à des déterminismes géographiques ou historiques, mais au ***droit imprescriptible de tout peuple européen de choisir démocratiquement son destin, dès lors qu'il s'avère capable de remplir ses obligations vis-à-vis de ses partenaires européens.*** Cette réaffirmation de la primauté du "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" a de nombreuses implications souvent mal perçues par tous ceux qui oublient en cours de route que la construction européenne ne trouve de légitimité que dans son essence démocratique :

- le refus du déterminisme géographique condamné par principe toute théorie d'un noyau dur (que l'on suppose évidemment situé en Europe de l'Ouest, ni trop au sud, ni trop au nord), entouré de " cercles concentriques " ;

- le refus du déterminisme historique n'accorde aucun privilège ou droit de veto aux pays fondateurs : de ce point de vue, il y a un mauvais usage de la thématique du "couple franco-allemand", prétendant s'arroger le pouvoir d'un duopole, dont il est urgent que les deux principaux intéressés prennent conscience : toute l'Europe a besoin de leur entente, personne n'a de raison d'accepter leur directoire ;

- cette essence démocratique de l'architecture européenne signifie évidemment que les clauses d'"opting in" (permettant à ceux qui le voudraient, de se joindre ultérieurement à l'une ou l'autre de ces 3 coopérations renforcées) et d'"opting out" (pour ceux qui voudraient éventuellement en sortir) seraient de caractère général et permanent, à charge de prévoir les inévitables délais de mise en œuvre pour l'application de ces clauses, qui ne devraient être vraisemblablement que rarement utilisées, mais permettraient de dédramatiser bien des enjeux.

On sait que cette dernière conséquence choque généralement les partisans les plus zélés de la construction européenne, qui postulent l'irréversibilité historique du processus, avec la même candeur que d'autres le faisaient naguère pour l'indivisibilité de la République (au temps de la décolonisation) ou pour le passage au socialisme (au temps du capitalisme triomphant)... À défaut d'un postulat, ces "européistes"<sup>3</sup> mettent en avant le risque d'instabilité provoqué par l'existence de telles clauses d'opting in ou out. On peut leur répondre que c'est un manque singulier de confiance dans les politiques que l'on prône de prétendre les sauvegarder, en décrétant leur inviolabilité. Plus prosaïquement, on leur fera observer que le coût d'une intégration qu'elle soit économique et sociale, judiciaire et policière, ou encore diplomatique et militaire, est d'une nature telle qu'on ne peut songer à y renoncer que pour des raisons d'une gravité exceptionnelle, et que, de surcroît, on peut admettre que les clauses d'opting out soient encore plus contraignantes, afin de ne pas léser les pays partenaires. Et, dès lors, qui pourrait prétendre imposer l'indissociabilité ?

Finalement, de même que pour l'adhésion à l'Union européenne elle-même, ***c'est le seul principe démocratique qui doit fixer l'appartenance à une coopération renforcée*** ou à une autre : après qu'une négociation ouverte et transparente ait clairement fixée les droits et devoirs de chacun de ses participants, il appartient à chaque pays de ratifier de façon solennelle, suivant ses règles constitutionnelles propres, cet engagement. Ainsi se dessinerait ce que nous pourrions appeler une Fédération de citoyens, de peuples et d'États, puisque notre continent est évidemment peuplé de citoyens, regroupés en peuples, organisés en États.

## **C - Pour une Fédération des citoyens, des peuples et des États**

L'exigence démocratique d'un processus citoyen d'adoption de la future constitution de l'Europe, sur laquelle nous reviendrons pour finir, interdit de présenter un texte détaillé qui, même amendable, prétendrait être la référence principale, de tous les débats : il ne s'agit donc pas, après tant d'autres, de proposer un nouveau projet de constitution. Par contre, cette même exigence nous invite à énoncer dès maintenant quelques principes démocratiques essentiels, qui pourraient faire l'objet d'un consensus assez large, pour en quelque sorte déblayer le terrain, dépasser les fausses querelles, qu'ils permettent d'amender substantiellement le texte de la convention Giscard, ou de fonder les bases d'un nouveau projet, plus démocratique ... À ce stade, nous énoncerons donc quelques principes, essentiels selon nous, avant de présenter quelques esquisses de propositions, qui découlent de ces principes :

### **1) Les principes :**

\* Le premier de ces principes énoncé, dès le début de ce texte, est de donner un sens à la construction européenne : au-delà de la pétition de principes, ceci pose la question de la ***place et de la portée définitive de la Charte des Droits fondamentaux*** adoptée au sommet de Nice. Nous ne pouvons ici que reprendre les principales exigences déjà maintes fois formulées par les mouvements sociaux et de citoyens lors de son élaboration : en premier lieu, la Charte doit être fortement améliorée dans le sens de la "clause du

<sup>3</sup> On entend par là ceux qui font de la construction européenne une fin en soi, alors qu'elle doit être un moyen indispensable de faire vivre l'ensemble des valeurs rappelées au début de ce texte, sur notre continent et sur l'ensemble de la planète.

citoyen le plus favorisé" ; en second lieu, elle doit être étendue dans le domaine des droits économiques, sociaux, culturels et écologiques ; en troisième lieu, intégrée dans la future Constitution, elle doit acquérir une force juridique incontestable, clairement opposable par quiconque, devant n'importe quel tribunal de l'Union.

\* Le second principe constitutionnel est celui de *la séparation des pouvoirs*, sans laquelle aucune institution ne peut être déclarée démocratique. Ce qui est le plus souvent évident pour tous, doit évidemment l'être d'autant plus quand il s'agit de l'Union européenne, jusqu'ici si défaillante de ce point de vue. En effet, même si on ne prétend pas "du passé faire table rase", la confusion actuelle des rôles entre le Conseil européen (hybride de législatif et d'exécutif), le Parlement encore privé du plein exercice de ses fonctions et la Commission, autre institution hybride, cette fois d'une instance politique et d'une instance administrative, ne doit pas être plus longtemps tolérée, pour trois raisons essentielles :

- d'abord parce qu'elle ne respecte pas ce principe fondamental de séparation des pouvoirs ;
- ensuite, parce qu'elle est illisible pour l'immense majorité des citoyens ;
- enfin, parce que, corollaire des deux précédentes critiques, elle est aujourd'hui inefficace.

\* Le troisième principe que nous voudrions avancer est celui de l'acceptation d'une *construction sui generis*, qui n'entre précisément dans aucune des catégories abstraites des manuels de droit constitutionnel. Il y a à cela bien des raisons, surtout si on souhaite conclure positivement dans un délai raisonnable, à partir du projet actuel ou des travaux d'une assemblée constituante : la première est que l'intégration pacifique de tout un continent, chargé de conflits et de traditions si différentes, ne peut se conclure par l'adoption d'un modèle quelconque, qu'il soit celui d'un pays donné ou d'une théorie particulière ; la seconde est que cette méthode pragmatique a été la seule qui a permis d'avancer dans le passé ; la troisième est que l'opposition idéologique entre les fédéralistes et les non-fédéralistes n'est pas encore complètement dépassée, surtout à l'échelle de l'ensemble de notre continent (et notamment des pays ex-communistes), et que 2 ou 3 années supplémentaires ne sauraient y suffire, pour permettre une véritable synthèse de points de vue si longtemps opposés.

\* La construction européenne doit également mettre en oeuvre *le principe de subsidiarité qui a pour but d'assurer un plein exercice de la citoyenneté* à tous les niveaux, tant dans le cadre national et local que dans le cadre communautaire. A cette fin, n'ont vocation à être de compétence communautaire que les seules questions qui, par leur nature, peuvent être traitées plus efficacement à ce niveau.

Si un large consensus peut s'établir sur les quatre principes précédents, il faut être immédiatement conscient des principales contradictions que pourrait receler leur mise en œuvre : ainsi, pour ce qui est du rôle éminent proposé pour la Charte, véritable pierre de touche d'une Europe des citoyens, cette contradiction est clairement sociologique, entre la masse de ces derniers et une grande partie des corps constitués, nécessairement réticents à ce saut qualitatif dans leurs rapports avec le plus grand nombre de ceux au nom desquels ils exercent (ou prétendent exercer) leurs prérogatives. Pour ce qui concerne les deux principes suivants, c'est leur mise en œuvre simultanée, qui peut sembler problématique : peut-on revendiquer et mettre en œuvre simultanément un système institutionnel respectueux des grands principes démocratiques et, dans le même temps, assumer pragmatiquement le caractère inédit de la construction européenne ?

Tandis que le dépassement positif de la première contradiction ne peut naître que de la mobilisation des citoyens actifs de toute l'Union (et nous renvoie donc aux propositions faites en conclusion), celui de la seconde suppose que l'on précise quelques lignes directrices du futur équilibre des pouvoirs, afin de montrer que cette contradiction institutionnelle n'est qu'apparente.

## 2) Un nouvel équilibre des pouvoirs :

Il nous semble que le texte final de la Constitution européenne doit en pratique éviter deux écueils symétriques. La première consisterait à se contenter de propositions "à la marge", simples concessions en forme de gadgets, aux critiques de toute sorte et plus précisément aux revendications citoyennes, comme ce fut le lot de toutes les révisions plus ou moins avortées depuis 10 ans : manifestement, l'heure ne peut plus être à ce type de finasseries. La seconde prétendrait faire fi de plus de 40 ans d'expériences communautaires, où tout ne fut évidemment pas négatif, et dont il est plus facile de pallier les inconvénients que ceux de toute autre construction entièrement nouvelle encore à définir. C'est donc, dans le respect des principes précédents, *une mutation cohérente des institutions existantes* qui paraît la stratégie la plus fructueuse. En d'autres termes, chacune de ces dernières serait maintenue, aucune autre ne viendrait compliquer encore le fonctionnement communautaire, mais leur rôle respectif serait qualitativement modifié dans l'esprit démocratique que tout le monde revendique, mais que chaque institution se plaît surtout à appliquer... aux autres. C'est, dans cette logique, que nous proposons d'actualiser quelques revendications essentielles, qui avaient déjà été formulées par un collectif européen d'associations citoyennes, avant les précédentes élections européennes (cf. infra) :

- En ce qui concerne les règles régissant les élections européennes, elles doivent être celles d'une *"citoyenneté européenne de résidence"* : il convient donc d'affirmer que les droits de vote et d'éligibilité sont garantis à toute personne résidant légalement dans l'UE depuis 5 ans (cette durée étant

celle d'une mandature du parlement européen, paraît de ce fait moins arbitraire que d'autres). Tout citoyen européen doit pouvoir être candidat dans une autre circonscription que celle où il réside et les listes transnationales doivent donc être autorisées.

- En ce qui concerne le *cumul des mandats et des fonctions électives*, le mandat de parlementaire européen doit être exclusif de tout mandat national. Toute fonction exécutive européenne doit être incompatible avec toute fonction exécutive dans un pays, qu'elle soit nationale ou locale. Enfin, le mode de scrutin, s'il doit aboutir dans chaque pays à une représentation proportionnelle, doit être mis en œuvre suivant des modalités qui rapprochent le plus possible les parlementaires européens des citoyens.

- Un *droit général d'initiatives* sera exercé aussi bien par le Parlement et le Conseil, que par la Commission, ce qui sera l'équivalent des propositions et des projets de loi, au plan national. De plus, un droit d'initiatives citoyennes devra être institué, par lequel un certain pourcentage de citoyens, représentant au moins trois pays de l'Union aura le droit de soumettre leurs propositions au Parlement et au Conseil européens, avec l'obligation pour ces derniers d'en débattre et de procéder à un vote dans un délai défini. Cette généralisation du droit d'initiatives implique que la fixation de l'ordre du jour des institutions européennes devra faire l'objet d'un partage équitable entre chacune d'entre elles, à l'instar de la plupart des droits nationaux.

- En ce qui concerne le pouvoir législatif, celui-ci résultera d'une *co-décision* (entre Parlement et Conseil), qui deviendra la *règle de droit commun* : autrement dit, dans le silence des textes, la co-décision s'appliquera dans tous les domaines de compétence communautaire. Ce principe de partage du pouvoir législatif entre deux instances montre clairement que l'Union européenne est une construction originale entre une Fédération (qui laisserait tout le pouvoir normatif à une assemblée élue) et une confédération (qui le confinerait à une instance inter-gouvernementale). Encore faudra-t'il s'assurer que les pouvoirs de l'Union sont réellement exercés et qu'aucune forme de veto (dans la tradition française et/ou britannique) ne vienne l'entraver :

- En ce qui concerne les règles de vote au sein du Conseil, toute forme d'unanimité et donc de veto doit être proscrite, sauf à entraîner un risque croissant de paralysie, avec l'élargissement à un nombre croissant de pays. C'est pourquoi, il convient d'adopter le principe de double majorité dans les votes au sein du Conseil, dans sa forme la plus simple : une décision est acquise, dès lors qu'elle est acceptée par une majorité d'Etats représentant la majorité de la population concernée<sup>4</sup>. Ainsi devrait-on en finir avec les stupides querelles entre petits et grands Etats, qui ont sans doute constitué une dégradation particulièrement pernicieuse des débats européens depuis le sommet de Nice. Mais surtout, cette règle reflèterait bien la double légitimité de l'Union, à la fois fédération de citoyens et de peuples et fédération d'Etats, que nous appelons de nos vœux. On notera, enfin, que cette double condition mise aux décisions du Conseil (sans même parler du vote du Parlement) implique de renoncer à maintenir, de surcroît, une quelconque forme de majorité qualifiée, qui ne peut être définie qu'arbitrairement, et qui risque de paralyser le processus de décision : c'est donc bien d'une double majorité simple qu'il s'agit ici. De surcroît, il est absolument essentiel, d'un point de vue démocratique, que les délibérations du Conseil européen précédant les votes soient publiques, de même que ces derniers (une chaîne européenne de service public ne pourrait-elle pas en assurer la retransmission directe ?).

- De plus, les institutions européennes doivent s'articuler aux institutions nationales de chaque Etat membre, de telle sorte que les parlements nationaux soient obligatoirement consultés avant les prises de décision législative.

- En ce qui concerne le pouvoir exécutif, il sera exercé par la Commission, remplissant tous les droits et devoirs inhérents à un véritable Gouvernement : investiture, contrôle et responsabilité devant l'une et l'autre instance législative (Parlement et Conseil). Sans prétendre enfermer sa composition dans un carcan, quant au nombre de ses membres ou à leur nationalité, on peut admettre, au moins pour une période transitoire d'au moins 10 ans, une représentation minimale pour chaque pays. Par contre, certaines prérogatives actuelles de la Commission, qui relèvent de la confusion des pouvoirs, devront être redistribuées : il en est ainsi du droit de la concurrence, où la même Commission ne peut être à la fois chargée de l'instruction et de la sanction ; ou, plus encore, en matière de droit d'initiatives, qui ne doit plus, en bonne démocratie, être une prérogative réservée.

- Le contrôle de constitutionnalité des textes européens devra relever d'une Cour Constitutionnelle dont les membres seront choisis conjointement par le Parlement et le Conseil européens à une majorité qualifiée des 4 cinquièmes, de façon à enlever tout caractère partisan à leur désignation.

Au total, l'ensemble des propositions qui précèdent suggèrent, tout en maintenant les institutions pré-existantes, *une véritable constitution démocratique* avec un pouvoir législatif, co-exercé par le Parlement et le Conseil (celui-ci jouant le rôle d'un Sénat européen de plein exercice), un pouvoir exécutif, pleinement exercé par la Commission, et une capacité d'initiatives citoyennes, qui devra être concrètement mise en œuvre pour mettre l'Union européenne à l'avant-garde des institutions démocratiques.

### III - Pour une Europe sociale

Tout ce qui précède conduit au remplacement de l'actuelle gouvernance, de plus en plus technocratique, de l'Europe par une nouvelle gouvernance authentiquement démocratique. Plus précisément, l'élaboration d'une Constitution européenne fournit l'occasion de revenir sur le fond des enjeux économiques et sociaux, sans prétendre que tout ce qui suit devrait figurer dans la Constitution elle-même (et être ainsi "constitutionnalisé"), et de ce qui devrait être laissé dans le champ du législatif et du conventionnel, à la différence de ce que propose le projet de la convention Giscard, qui prétend figer des préférences idéologiques, il faut que le texte final permette les évolutions économiques et sociales, en fonction des choix démocratiques exprimés lors des élections et de l'ensemble d'événements, largement non prédictibles.

#### A Les réglementations économiques et sociales de l'Europe : gouvernance de l'Union et gouvernance de l'Eure

La reconnaissance d'une coexistence durable, au sein de la même Union, de pays membres de la zone Eure et de pays non membres, pose des questions inédites de gouvernance économique et sociale.

Nul ne peut prétendre établir des règles qui s'imposeraient indifféremment à des pays qui ont la même monnaie ou non. En effet, l'appartenance ou non à la zone Eure définit deux espaces de compétitivité (répartition des parts de marché de biens et de services) et d'attractivité (investissements directs) de nature différente, puisque dans le premier cas, il n'existe pas de possibilité de variation des taux de change, à la différence du second.

La question n'est donc pas de choisir une Europe à deux vitesses, mais de définir, en fonction de cette réalité (qui ne prendra pas fin avant longtemps) d'une zone limitée à une moitié de l'Europe, deux gouvernances, aussi complémentaires que possible.

1. **La gouvernance de l'Union** concerne l'ensemble des pays membres avec notamment quatre ou cinq questions majeures et urgentes :

- pour **le budget européen**, la question est d'abord celle de son volume ridicule : moins de 1,2% du PIB communautaire. Pour marquer une solidarité entre des populations, c'est une très forte augmentation et pour commencer son doublement qu'il faudrait mettre en œuvre, si l'on ne veut pas créer une rivalité entre le Sud et l'Est. Plus généralement, la capacité financière de l'UE suppose tout à la fois l'existence d'un impôt communautaire et la mobilisation de la considérable capacité d'emprunt de l'ensemble, pour tous les projets continentaux conditionnant l'avenir, qu'il s'agisse d'infrastructures, de recherche ou d'enseignement, qui doivent être impulsés en permanence, et non pas seulement en période de ralentissement de l'activité ;

- **le droit de la concurrence**, dans son mode actuel, relève d'une confusion des compétences qui le rend incompréhensible et faiblement efficace, et dont il est indispensable d'évaluer les effets non seulement économiques mais aussi sociaux. Cette confusion vient de ce que l'instruction et la conclusion relèvent d'une même instance, l'ancienne DG III. Sa mise en œuvre doit donc être clarifiée : les missions d'exécutif de la Commission doivent être séparées des fonctions de régulation, qui doivent être confiées à un organisme spécifique, sous contrôle du Parlement et de la Cour de Justice européenne. Enfin, seule une autorité politique, mandatée par le Parlement européen, peut garantir une bonne défense des intérêts européens, dans les instances mondiales ;

- pour **les services publics**, qui apportent une contribution essentielle à la production des "biens publics globaux", on ne peut plus se laisser entraîner par la libéralisation financière en cours. La notion de service public (service d'intérêt général) doit être confirmée et garantie. Les services publics sont en effet des éléments essentiels de la cohésion sociale, économique et territoriale de l'Union. Ils sont également un moyen de garantir l'effectivité des droits fondamentaux. A ce double titre, ils doivent figurer dans l'ensemble des textes fondamentaux de l'Union (Traités et Constitution). Cette clarification et cette pérennisation des services publics en Europe est évidemment un des sujets majeurs de la gouvernance économique de l'UE.

- Le principe **d'exception culturelle** doit être affirmée solennellement et compris dans une conception large, anthropologique, de la culture, et non dans un sens étroit, limité à quelques beaux-arts, ce qui signifie la prise en considération des médias, des activités sportives, etc...

- La création d'un **office d'évaluation autonome et pluraliste**, dont les compétences s'étendront tant à la politique de la concurrence qu'au service public, ce qui permettra d'éviter l'alternative simpliste entre leur "défense" tels qu'ils sont, et leur dissolution dans la concurrence.

2. **La gouvernance de la zone Eure** : depuis la mise en place de la monnaie unique (au 1<sup>er</sup> janvier 1999), les performances économiques globales de la zone sont, contrairement à toutes les promesses faites, particulièrement médiocres, dans tous les domaines, et cela qu'on les compare aux autres pays, européens

ou non, non membres de la zone, ou aux potentialités des pays membres : la persistance d'un chômage de masse, avec son cortège de fléaux sociaux, en est l'illustration la plus dramatique. La responsabilité en incombe aux conditions d'application du Traité de Maastricht, qui ont été successivement mises en oeuvre, au service d'une idéologie monétariste et ultra-libérale, constituant un véritable carcan qu'on ne retrouve dans aucun autre grand ensemble mondial : le critère de stabilité des prix a été indûment défini par la Banque Centrale européenne (BCE) au dessous de 2% ; le soit-disant pacte de stabilité ne se propose que d'entraver la politique budgétaire des Etats, sans fournir, malgré son nom, aucun instrument de croissance ; les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE) ne proposent que de freiner les hausses de salaires, pourtant bien faibles, et jamais de les accélérer... Finalement, la zone euro dispose de trois freins, mais d'aucun accélérateur ! Devant la gravité de cet échec, on peut se demander s'il faut repartir de zéro : cela est sans doute impossible (veut-on abolir l'euro et en revenir au franc ?) et sans doute inutile, dès lors que l'on commence par supprimer le Pacte de 1977, qui est de l'avis quasi-général devenu caduc. Il convient dès lors de se donner les moyens d'une coopération économique et sociale "renforcée" (au sens institutionnel indiqué ci-dessus) par la négociation *d'un "Pacte de croissance et d'emploi, dans la stabilité"*, digne de ce nom :

- définition en commun d'objectifs de croissance et d'emplois : à l'horizon de 3 ou 4 ans, il s'agit d'atteindre un niveau de production permettant l'établissement d'une société de plein-emploi, telle que nous l'avons définie dans nos textes précédents<sup>4</sup> ; au delà, il faut élever le taux de croissance potentielle, en agissant sur le taux d'activité et la productivité par tête ;
- à partir d'une redéfinition de la stabilité des prix (autour de 2,5 ou de 3% d'inflation), il faut mieux surveiller les différences d'inflation entre pays membres ;
- en matière de finances publiques, le ratio de 3% du PIB devrait être compris comme une moyenne sur un cycle économique de 5 ou 6 ans, et les différents pays devraient ramener progressivement leur ratio d'endettement à 60% du PIB, conformément au Traité européen ;
- en matière de parité euro-dollar, les ministres des finances de l'eurogroupe devraient, en vertu de l'article 111 du même traité, imposer à la BCE de vendre des euros (si possible dans le cadre d'une coopération entre banques centrales), afin d'éviter une concurrence déloyale contre les industries et entreprises européennes.

Ce nouveau Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité ne trouvera sa pleine légitimité, que si son adoption et sa mise en oeuvre respectent, à la différence du vieux pacte de stabilité, les principes fondamentaux de la démocratie politique et sociale. C'est d'abord dire qu'il doit faire l'objet d'un avis préalable des Parlements nationaux et des partenaires sociaux, aux niveaux national et européen ; c'est dire aussi que son adoption définitive doit obéir au mécanisme de co-décision et faire donc l'objet d'un vote conforme du Parlement européen.

### ***Une stratégie de compétitivité tournée vers le mieux-disant***

L'ensemble de la zone euro a un devoir de compétitivité et d'attractivité à long terme, sous peine de déclin progressif. Mais dans le monde actuel, la compétition entre les marchandises et les territoires ne repose pas sur une stratégie de moins-disant (sinon tous les capitaux s'investiraient en priorité en Afrique subsaharienne, suivant le mot d'un responsable syndical allemand), mais sur l'amélioration d'un rapport qualité-prix. Car, l'expérience démontre que l'idée d'une "compétitivité globale", qui agirait simultanément sur les deux termes (augmentant la qualité, tout en réduisant les prix), est une chimère, puisque les instruments pour y parvenir s'opposent terme pour terme : vise-t-on la précarité de la main d'oeuvre ou sa formation tout au long de la vie, pour ne prendre qu'un exemple évident ? Or, tout ce qui nous est aujourd'hui proposé par les économistes libéraux, relève d'une logique de concurrence par les (bas) prix et de dumping, que ce soit dans le domaine fiscal ou dans le domaine social :

- l'harmonisation fiscale est nécessaire pour éviter le dumping et à terme le démantèlement des moyens de solidarité de chaque pays. On est ici dans un domaine privilégié pour une coopération renforcée entre les pays de la zone, car une véritable harmonisation fiscale à 12 ne peut attendre davantage ;
- il en est de même pour la question salariale. Il faut à cet égard s'appuyer sur le "processus de Cologne" (1999), qui a mis en place un "dialogue macro-économique" entre les partenaires sociaux, les Gouvernements, le Parlement et la Banque Centrale Européenne : il constitue ainsi un cadre pour que les partenaires sociaux participent à la définition, puis à la mise en oeuvre du nouveau "Pacte de croissance et d'emploi", c'est à dire d'un "policy mix" élargi, articulant les politiques budgétaires et monétaires avec une politique des revenus, et visant simultanément la progression du pouvoir d'achat pour les salariés et la stabilité des coûts de production pour les entreprises.

### **B Pas d'Europe sans modèle social**

La question du "modèle social européen" est centrale : pas d'Europe consistante et puissante, sans références identitaires, sans valeurs partagées, sans réponses aux attentes des travailleurs, des chômeurs et

---

<sup>4</sup> cf. "Pour une société de plein emploi", Cahier Devenirs, n°39.

des citoyens. La démarche pragmatique a fait son temps. Cette Europe marchande, libérale et technocratique est incapable de susciter l'élan nécessaire pour sauver nos valeurs démocratiques et reconstruire un nouvel ordre international plus équitable et plus équilibré.

Le modèle social européen constitue, à l'évidence, le cœur du projet. Mais l'inverse est vrai : pas de modèle social européen sans Europe politique. A cet égard, subsiste toujours l'opposition entre le modèle ultra-libéral et financier anglo-saxon d'une part, et d'autre part, le modèle européen continental qui avait prévalu jusqu'ici. La différence est essentielle : pour les uns, le travail est vu comme un coût à réduire ; pour les autres, il est une "ressource" qu'il faut respecter et valoriser.

### ***1. Comment développer les systèmes sociaux européens ?***

Il peut paraître paradoxal de s'interroger sur l'existence d'un modèle que l'on considère comme alternatif au modèle anglo-saxon. Vu d'ailleurs – des États-Unis, du Japon ou d'Afrique – il existe des caractéristiques communes à l'Europe, notamment dans le domaine de la protection sociale. Face aux risques sociaux - maladie, accident du travail, chômage, vieillissement - les pays européens ont construit, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, des systèmes d'assurance mutuelle apportant des garanties sociales dans le domaine de la santé, du chômage, de la retraite ainsi que dans la politique familiale. Toutefois, il existe déjà, à ce niveau, des différences fortes entre pays, par exemple, entre les systèmes de santé britannique, danois, allemand ou français, comme dans celui des retraites.

Dans le domaine des relations sociales qui déterminent les termes du contrat de travail, l'évolution des salaires et les conditions de travail, il existe aussi des différences, voire même des oppositions. On peut cependant, surtout et plus que jamais, parler d'opposition ouverte entre les systèmes ultra libéraux véhiculés par les États-Unis et le Royaume-Uni d'une part, et le modèle dominant en Europe d'autre part. Mais on peut craindre que, sans réactions de l'Union européenne, la victoire ne revienne à celui qui privilégiera les intérêts de l'actionnaire et le moins disant social... D'ailleurs, nos "élites" françaises et continentales sont déjà imprégnées de cette culture libérale anglo-saxonne. L'émergence d'un modèle social européen plus cohérent apporterait une double réponse : à ceux qui se sentent menacés par le vent du libéralisme, comme à ceux qui cherchent un modèle alternatif aux valeurs du " Wall Street model ».

### ***2) Vers quel modèle social européen converger ?***

De grandes disparités nationales subsisteront, mais les fondements historiquement dominants sur notre continent constituent la substance même d'un modèle européen, alternatif à la dérégulation néo-libérale. Outre la consolidation de systèmes de solidarité face aux risques, qui sont aujourd'hui le patrimoine commun de l'UE, c'est la place reconnue au travail qui doit sous-tendre le modèle socio-économique européen.

La compétitivité ne se construit pas sur les coûts salariaux (sur le moins-disant social), mais sur le mieux-disant. Par ailleurs, la concurrence doit être organisée en intégrant cette conception du facteur travail. Cette vision a donné naissance à l'économie sociale de marché, c'est-à-dire une économie de marché encadrée par des normes sociales. Aujourd'hui, c'est au niveau même de l'UE, ou, si cela s'avère impossible, à celui de la zone Euro, que cette économie sociale de marché doit être organisée.

Les salaires distribués – générant de la demande – constituent une composante de la politique macro-économique. L'évolution maîtrisée des salaires – le partage vertueux de la valeur ajoutée et des gains de productivité – constitue le fondement d'une croissance sans inflation, indispensable au plein-emploi et à la qualité de l'emploi.

Enfin, la reconnaissance du travail se traduit par la qualité de la négociation et la fiabilité du système de relations sociales. Le syndicalisme bénéficie d'une reconnaissance forte et, à travers son rôle d'acteur social, il est un acteur économique.

Globalement, ce modèle socio-économique doit aussi intégrer de nouveaux paramètres : la parité des femmes au travail, la place reconnue aux handicapés dans celui-ci, le rôle des immigrés extra-communautaires, la prise en compte de l'environnement, le développement du tiers-secteur, les rapports de l'Europe avec le reste du monde et particulièrement les pays du Sud, comme nous y avons insisté dans nos autres textes.

### **Conclusion : Les initiatives citoyennes (à rédiger, après le FSE)**

2. Nous entendons par là, ceux qui font de la construction européenne, une fin en soi, alors qu'elle est bien plutôt pour nous un moyen indispensable d'affirmer l'ensemble des valeurs rappelées au début de ce texte.

4. Le sens de cette précision est de pouvoir adopter la même règle de décision dans les domaines régis par une procédure de coopération renforcée et ne concernant donc pas directement les pays qui auraient mis en œuvre leur "opting out" (cf. plus haut)

5. L'esquisse d'une telle démarche a été conduite, il y a 4 ans, et fut conclue par "26 propositions pour une Europe sociale et citoyenne", traduite en 9 langues, et éditée en France par la Revue Territoires (ADELS), à la fin de 1998. Les promoteurs européens de cette première initiative devraient évidemment être joints en priorité, pour débattre du présent texte.