

LIAISON

La discussion

Février 2005 N° 149 - Spécial

Traité constitutionnel Européen : un débat indispensable

Le Traité définit, longuement et dans le détail, beaucoup d'aspects du fonctionnement de l'Europe concernant directement les salariés. Son adoption ou son rejet ne peut nous laisser indifférents. Nous savons que nos adhérents, comme l'ensemble des citoyens européens, sont divisés sur l'appréciation qu'ils portent sur ce projet de Traité. Le débat au niveau confédéral, après la prise de position du Comité Confédéral National du 3 février a d'ailleurs pris une dimension publique. Nous vous soumettons, pour notre part, les éléments du débat qui a eu lieu au sein du syndicat national CGT de l'INSEE.

Comment avons-nous organisé la discussion au sein du syndicat CGT-Insee ?

Deux textes d'analyse ont été proposés par la fédération des Finances CGT comme appui à la discussion : un premier texte concerne l'appréciation générale du Traité et un deuxième texte l'impact du Traité sur le champ professionnel du ministère.

Après avoir demandé à nos adhérents leur avis sur ces textes, nous leur avons également demandé s'ils souhaitaient ou non que le syndicat national donne une consigne de vote (oui ou non, en fonction de l'avis majoritaire des adhérents).

Les sections régionales de notre syndicat se sont engagées dans cette consultation.

Une grande diversité d'opinions

Un premier point sur le débat a été fait à notre commission exécutive nationale des 12 et 13 janvier 2005. Il a montré une grande diversité d'opinions parmi nos adhérents et nos sections. Néanmoins, plusieurs lignes de force se sont dégagées :

➤ Le texte d'appréciation générale sur le traité a recueilli un large consensus ; c'est

pourquoi nous le publions intégralement dans ce numéro spécial « traité Européen » de Liaison-Action, comme contribution de notre syndicat au débat parmi le personnel de l'Insee.

Ce texte analyse le Traité, en soulignant les avancées et les reculs qu'il induit. Il n'est pas neutre. Il souligne le poids inacceptable des préconisations économiques libérales introduites dans toutes les parties de la Constitution et leur impact négatif dans notre champ professionnel.

Nous connaissons déjà trop les conséquences de ce libéralisme débridé sur la dégradation du service public offert aux citoyens et sur les conditions d'emploi des salariés des pays européens.

➤ Sur la question de la consigne de vote, le débat a montré le partage des avis au sein du syndicat. En tout état de cause, il ne nous est donc pas apparu possible de nous prononcer pour une consigne de vote du syndicat national dans le cadre de la consultation fédérale.

➤ Nous publions en page 6 la partie du deuxième texte qui analyse les points du Traité abordant le domaine de la statistique. (l'intégralité peut être consultée sur nos sites syndicaux).

Bref historique de la genèse du projet

Traité de Nice (décembre 2000) : alors que l'objectif était d'améliorer le fonctionnement de l'Union pour préparer son élargissement, les diverses prétentions nationales ont débouché sur un compromis qui a été reconnu par tous comme un échec politique.

Conseil européen de Laeken (décembre 2001) : il adopte la *Déclaration sur l'Avenir de l'Union européenne qui engage* l'Union à devenir plus démocratique, transparente et efficace et à ouvrir la voie vers une Constitution.

Mandat est donné à une **Convention** présidée par Giscard d'Estaing et composée de 105 membres issus des 15 États membres et des 13 pays candidats (représentants des gouvernements, des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission européenne) et de 13 observateurs (Comité des régions, comité économique et social, partenaires sociaux).

Début des travaux le 28 février 2002.

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par consensus le 13 juin 2003 et présenté au Conseil européen de Thessalonique le 20 juin 2003 (la version complète, avec la partie III, a été remise le 18 juillet 2003). Servira de base pour les travaux de la Conférence intergouvernementale (CIG).

La **CIG** a commencé ses travaux le 4 octobre 2003 et devait les terminer avant la fin 2003, l'objectif étant initialement d'achever le processus avant l'élargissement de l'Union (1er mai 2004).

Ce scénario a capoté lors du **Conseil européen de Bruxelles** (13 décembre 2003) où aucun accord n'a pu être trouvé sur le projet de Constitution. Les négociations ont été reportées sine die.

Elles ont été relancées par la présidence irlandaise après les élections espagnoles et ont abouti à un accord des gouvernements des 25 États membres au **Conseil européen de Bruxelles les 17 et 18 juin 2004** (soit quelques jours après l'élection du Parlement européen).

Le Traité Constitutionnel a été signé par les Chefs d'État et de gouvernement le 29 octobre 2004. Il doit maintenant être ratifié par les 25 États membres pour que cette Constitution puisse entrer en vigueur le 1er novembre 2006. Si à cette date 4/5 des États seulement l'ont ratifié, le Conseil européen se saisira de la question.

La France, comme une dizaine d'autres pays, a choisi la voie référendaire pour cette ratification. Initialement prévu pour le second semestre 2005, ce **référendum** pourrait avoir lieu au plus tôt dans l'année 2005.

Une Constitution singulière

➤ ***Il n'y a pas eu de processus constituant*** (élection d'une assemblée constituante). Difficile de considérer que la Convention en a tenu lieu (105 représentants pour 450 millions de citoyens !), même si elle a procédé à quelques auditions de la société civile et si elle a organisé des forums sur internet. De toute façon, son Présidium (3 personnalités nommées par le Conseil européen) a joué un rôle décisif et c'est lui qui a fait les choix essentiels.

➤ ***Ce texte va au-delà du contenu habituel d'une Constitution*** (principes généraux, mécanismes institutionnels) en fixant non seulement les règles du jeu mais aussi la nature des politiques (Partie III) qui seront menées dans ce cadre, alors que celles-ci dépendent normalement des choix opérés par les citoyens lors des élections.

La partie III constitue d'ailleurs l'essentiel du projet avec 322 articles contre seulement 60 pour la partie I, 54 pour la Partie II et 12 pour la partie IV. C'est dire non seulement l'importance qu'y ont attaché ses rédacteurs mais aussi l'extrême précision de ses dispositions. Certes, celles-ci sont essentiellement la reprise des traités antérieurs, mais leur inscription dans la Constitution leur donne une autre dimension et surtout les inscrit dans la durée compte tenu des procédures de révision retenues (nécessité d'une ratification par tous les États membres). Quoiqu'il en soit **ce texte s'imposera aux législations nationales** et primera y compris sur les Constitutions des États membres (art.I-6).

Des éléments nouveaux constitutifs d'avancées ?

⇒ **Des mesures destinées à renforcer l'efficacité de l'Union**

- l'attribution de la **personnalité juridique** à l'Union, qui facilitera sa représentation unique ;
- la création d'une **présidence stable du Conseil européen** (un Président, sans mandat national, élu pour 2,5 ans renouvelable une fois à la majorité qualifiée)

qui représentera l'Union sur la scène internationale ;

- la création d'un **ministre des Affaires étrangères**, nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen, et qui sera également vice-président de la Commission ;

- **l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen** sur proposition du Conseil européen qui devra tenir compte du résultat des élections, ce qui lui confèrera une double légitimité (États et peuples) ;

On peut craindre toutefois que ce triumvirat ne soit source de rivalités et de confusion.

- la **limitation du nombre de membres de la Commission** à partir de 2009 (2/3 du nombre d'États membres) ;,

sous réserve que le Conseil européen ne décide pas alors à l'unanimité de maintenir le statu quo.

- **l'extension du vote à la majorité qualifiée** qui devient la règle sauf quand la Constitution prévoit l'unanimité.

C'est encore le cas pour une douzaine de domaines dont une grande partie de la politique sociale et la politique fiscale : le dumping social et fiscal continuera ! Il en va de même pour l'essentiel de ce qui touche à l'environnement.

➤ Des mesures tendant à plus de démocratie

- **L'extension de la codécision** entre le Parlement et le Conseil des ministres, qui devient la règle dans la plupart des domaines ;

La contrepartie est toutefois un risque de paralysie dans la mesure où, en cas de désaccord persistant, la décision n'est pas adoptée.

Par ailleurs, l'architecture actuelle, très peu démocratique, est maintenue :

- *cumul des pouvoirs législatif et exécutif entre les mains du Conseil des ministres ;*

- *la Commission a l'exclusivité de l'initiative législative ;*

- *le contrôle des décisions relatives aux compétences exclusives de l'UE (politiques monétaire, commerciale et de concurrence) reste peu assuré par le Parlement européen et pas du tout par les Parlements nationaux.*

- **La publicité des séances du Conseil** lorsqu'il délibère sur une proposition législative ;

- Un début de **contrôle du principe de subsidiarité**, avec la possibilité pour 1/3 des Parlements nationaux d'obliger la Commission à réexaminer une de ses propositions s'ils estiment qu'elle ne respecte pas ce principe ;

Mais après examen, la Commission peut décider de maintenir sa proposition et le conflit doit être porté devant la Cour de justice.

- **Le droit de pétition** : un million de citoyens, issus d'un nombre significatif d'États, peuvent inviter la Commission à soumettre une proposition ;

Mais cette demande doit concerner une décision jugée nécessaire à l'application de la Constitution. En outre la Commission n'est pas tenue d'y donner suite et reste maître du contenu de la réponse qu'elle y apporte.

- **Une reconnaissance du rôle des partenaires sociaux** : consultation et possibilité de conclure des accords auxquels le Conseil des ministres pourra donner force de loi ;

Ce n'est pas nouveau mais suppose que le patronat joue le jeu et accepte une réglementation sociale européenne, ce qui n'est pas le cas actuellement. Et surtout aucune disposition ni aucun moyen ne sont prévus pour renforcer le pouvoir des syndicats et leur permettre de compenser le lobbying patronal.

- **Possibilité pour un État de se retirer de l'Union ou d'en être suspendu.**

➤ L'intégration de la Charte des droits fondamentaux

Cette Charte, qui n'était qu'une déclaration de bonnes intentions, acquiert ainsi une valeur juridique.

Ce n'est pas vraiment une innovation dans la mesure où les précédents traités reconnaissent « les droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 ».

D'autant que son contenu n'a pas été amélioré pour autant : elle énonce des droits mais ne prévoit pas les moyens de les faire appliquer. Ainsi l'art II-81 interdit toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion. Mais l'art III-124 requiert l'unanimité pour toute mesure destinée à combattre ces discriminations.

Très en retrait par rapport à certaines législations nationales, elle peut contribuer à les tirer vers le bas.

Elle ne crée en outre aucune compétence ou tâche nouvelle pour l'Union (art.II-111-2e).

Enfin, elle ne crée aucun droit nouveau pour les citoyens, qui ne pourront pas s'en prévaloir auprès de la justice sauf pour faire vérifier la légalité des actes qui doivent la respecter (art.II-112-5e).

Or elle ne s'appliquera qu'aux décisions prises par l'Union dans son domaine de compétence et aux États membres lorsqu'ils mettront en œuvre le droit de l'Union, son interprétation dans ce cas devant tenir compte des législations et des pratiques nationales (art.II-112-6e).

En outre, l'article II-112-7 précise que «les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres ». Or ces explications, qui figurent en annexe au Traité et ont été rédigées par le Présidium de la Convention, sont très restrictives sur de nombreux points.

➔ **La possibilité de coopérations renforcées**

Les États membres qui souhaitent, dans certains domaines, aller plus vite et plus loin dans l'intégration, pourront ainsi accroître leur coopération.

Mais ces coopérations renforcées :

- *ne peuvent porter sur le domaine des compétences exclusives de l'Union (union douanière, politique de concurrence, politique commerciale) et ne doivent pas porter atteinte au marché intérieur, ni provoquer de distorsions de concurrence ;*
- *doivent regrouper au moins 1/3 des États membres ;*
- *sont soumises à une procédure d'autorisation extrêmement contraignante (demande adressée à la Commission qui peut ne pas donner suite, décision unanime du Conseil et approbation du Parlement).*

L'objet essentiel de cette Constitution : graver dans le marbre le principe du libéralisme

Le principe «d'un marché unique où la concurrence est libre» est érigé en objectif central de l'Union qui doit guider toutes ses politiques mais aussi celles des États membres. Sa mise en œuvre est déclinée de façon détaillée dans la partie III.

L'article I-3, qui définit les objectifs de l'Union, indique qu'elle « offre à ses citoyens un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée ». C'est la raison d'être même de l'Union et la colonne vertébrale de la Constitution.

La « libre circulation des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement » constituent même, avec la libre circulation des personnes, les libertés fondamentales selon l'article I-4. Elles sont à ce titre explicitement reprises dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux.

Cette référence à la liberté de la concurrence revient comme un leitmotiv dans toute la partie III et figure en tête de tous les chapitres relatifs aux différentes politiques de l'Union, notamment en ce qui concerne la politique économique et monétaire de l'Union et des États membres, qui doit être « conduite dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre » (art. III-69).

L'art. III-178 précise que cela favorise une allocation efficace des ressources.

Certes l'art. I-3 évoque « une économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et le progrès social, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». Concession formelle sans grande portée : contradictoire dans les faits et jamais reprise dans la partie III où l'emploi, la politique sociale, les services publics et l'environnement sont encadrés par le respect de la concurrence.

Cette primauté accordée au marché est même poussée jusqu'à l'absurde puisque l'article III-131 prévoit que « en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, (.) les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre ».

Quelques conséquences de ce principe

➔ **sur la taxation des capitaux et la fiscalité en général** : interdiction de toute restriction aux mouvements de capitaux et prohibition de toute mesure fiscale qui pourrait y contribuer ou serait susceptible de fausser la concurrence (ce point est développé dans un 2ème texte) ;

➔ **sur les services publics** conçus au mieux et dans un cadre très restrictif comme une dérogation au principe de concurrence (*ce point est développé dans un 2ème texte*) ;

➔ **sur l'Europe sociale** : elle est toujours aussi inexistante. Ce n'est pas surprenant : elle serait contradictoire avec la logique néolibérale donnant la primauté au marché, à la concurrence et à la déréglementation.

- Le **droit à l'emploi** n'est jamais évoqué. L'article II-75 évoque simplement le « droit de travailler », tandis que l'article II-89 précise que « toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement » ;

- **La politique de l'emploi** des États membres doit être compatible avec les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, elles-mêmes encadrées par le respect du principe d'une économie de marché ouverte. Son objectif n'est pas la résorption du chômage, terme jamais cité, mais simplement de contribuer à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé (art.III-205) et de « *promouvoir une main d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie* » (art.III-203). En cohérence avec la primauté donnée à la concurrence, l'objectif des politiques de l'emploi menées par les différents pays, sous l'oeil vigilant de la Commission, doit donc être la flexibilité des salariés ;

- **La politique sociale** des États membres et de l'Union doit tenir compte de la diversité des pratiques nationales et de « la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union » (art. III- 209).

Les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lock-out continuent à relever de décisions nationales. La protection sociale, les règles de licenciement et la représentation et la défense des intérêts des travailleurs relèvent toujours de l'unanimité. Et en tout état de cause, les prescriptions minimales qui pourraient être adoptées en matière sociale doivent « *éviter d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement des PME* » (art.III- 210).

➔ sur la politique commerciale

Le principe de l'économie de marché ouverte guide également la politique extérieure de l'Union. L'article I-3 indique que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union (.) contribue (.) au commerce libre* ». L'ajout du terme « *équitable* » relève plus à cet égard d'un vœu pieux que d'un objectif réel : comment croire qu'il soit possible de concilier le commerce équitable avec le libre échange fondé sur la loi du plus fort ?

Comme sur les autres sujets, la Partie III est d'ailleurs plus explicite et moins hypocrite. L'article III-292 précise que l'un des objectifs de l'action extérieure de l'Union est « *d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international* ». Et l'article III-314 ajoute que l'Union contribue « *à la suppression progressive*

des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres ». Quant à l'interdiction des restrictions aux mouvements de capitaux, elle s'applique aussi à l'égard des pays tiers.

L'orientation européenne pour les négociations de l'OMC, notamment sur l'AGCS est ainsi fixée.

➤ En corollaire, le projet :

- conforte le pouvoir de la Banque Centrale Européenne ;
- maintient les contraintes du Pacte de stabilité.

D'autres dispositions qui posent question

Si ces dispositions n'entrent pas dans le seul champ des préoccupations syndicales, elles méritent néanmoins d'être évoquées en ce qu'elles traduisent une évolution qui peut nous interpeller en tant que citoyens.

Vers une militarisation de l'Union ?

Art.I-41 : « *Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires* ». Il ne s'agit pas simplement d'une amélioration des capacités militaires de l'Union par une meilleure coordination des politiques nationales, mais bien d'une obligation à développer les budgets de la Défense des pays membres. Et dans le cadre budgétaire contraint imposé aux gouvernements nationaux, cela se fera nécessairement au détriment des budgets sociaux.

Vers une Europe sous contrôle américain ?

Le même article fait deux fois référence à l'OTAN en précisant notamment que la politique de défense et de sécurité de l'Union respecte les obligations de l'OTAN et est compatible avec la politique arrêtée dans ce cadre. Or cette institution est le principal outil de domination des États-Unis sur l'Europe.

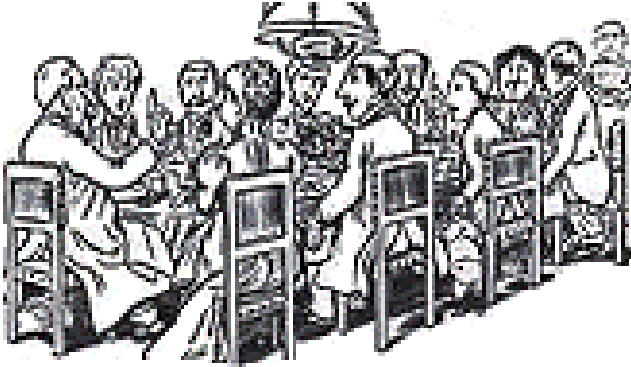
L'Europe restera-t-elle laïque ?

Outre la mention de l'héritage religieux dans le préambule de la Constitution, l'article I- 52 est entièrement consacré au statut des Églises et au dialogue régulier que l'Union entretient avec elles, même si pour faire bonne mesure un alinéa évoque aussi les organisations philosophiques et non confessionnelles.

Ce texte est plus développé que celui consacré aux partenaires sociaux et au dialogue social. Il fait en outre double emploi avec l'art.I-47 qui évoque le dialogue avec les associations représentatives et la société civile.

Les statistiques dans le Traité constitutionnel

Deux parties dans le traité nous concernent directement, en tant qu'agents de l'Insee:



Surtout ne parlons pas du Traité !

L'article III 429 :

« 1. Sans préjudice de l'article 5 du protocole fixant le statut du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, la loi ou loi-cadre européenne fixe les mesures pour l'établissement de statistiques, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de l'Union.

2. L'établissement des statistiques se fait dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques. Il ne doit pas entraîner de charges excessives pour les opérateurs économiques. »

Cet article appelle les remarques suivantes :

- *quels sont les rapports entre le système statistique européen et celui organisé par les Banques centrales et la Banque Centrale Européenne ? De toute évidence, le principe d'indépendance de ces banques va contrarier la coopération statistique, voire fausser la comparabilité des statistiques élaborées dans ces deux cadres distincts ;*
- *du point de vue de la Constitution, le principe d'une loi ou loi-cadre européenne pour l'établissement de statistiques est en soi une bonne chose. A condition que son contenu soit convenable. Cela dépendra évidemment des choix politiques des instances de décision européennes, Commission, Conseil et Parlement ;*

- *sur l'établissement de statistiques, certains principes affirmés sont bons (impartialité, fiabilité, objectivité, indépendance scientifique, confidentialité). Sur le principe d'« efficacité au regard du coût », soit il s'agit de bon sens et cela n'a rien à faire dans une constitution, soit il s'agit d'emblée de restreindre le champ d'investigation et d'éviter des domaines sensibles comme l'étude des hauts patrimoines ou l'efficacité des politiques de baisse d'impôts sur le chômage, par exemple. Enfin, la dernière phrase sur les « charges excessives sur les opérateurs économiques » reprend mot à mot le crédo du patronat européen.*

L'article I-51 sur la « Protection des données à caractère personnel » :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. La loi ou loi-cadre européenne fixe les règles relatives à la protection des personnes physiques s'agissant du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes. »

Ces formulations reprennent les règles définies par les traités précédents. Le principe de loi ou loi-cadre appelle les mêmes commentaires que sur la statistique : cela dépendra des choix politiques des instances de décision européennes, Commission, Conseil et Parlement. Reste que ces règles sont de plus en plus remises en cause par les politiques sécuritaires au niveau européen et national.



Ils en ont parlé