



Commerce et cohésion sociale, deux enjeux de la Constitution européenne

par Jean-Marie Paugam

Les enquêtes d'opinion montrent qu'Européens et Français acceptent le principe de la mondialisation mais souhaitent que l'Europe en maîtrise le cours. Seule politique extérieure intégralement communautarisée, la politique commerciale est le principal instrument de l'Union européenne (UE) pour peser dans la mondialisation. Son sort dans le projet de Constitution européenne mérite donc examen. Quel est l'état des lieux ? L'« Europe-puissance commerciale » existe, car sa politique est de plus en plus intégrée. La Commission a le monopole des propositions et des négociations. Les Etats se prononcent à la majorité qualifiée. Sauf lorsqu'il est question d'investissement, de culture, de services sociaux, d'éducation et de santé, où l'unanimité est requise. La pratique reflète aussi une convergence croissante des intérêts européens. De Seattle à Cancun, le Conseil a toujours approuvé à l'unanimité les orientations de la politique commerciale.

Simultanément, les enjeux de la politique commerciale sont devenus plus profonds. Elle affecte les compromis sociaux (agriculture et territoire, emploi, services publics), l'environnement (OGM, précaution sanitaire) et les politiques de développement. Mais le déficit démocratique du processus de décision s'accroît. La Commission dispose de l'expertise technique et a tissé des relations directes avec les patrons, les cercles d'influence et les organisations non gouvernementales. Les élargissements de l'UE ont dilué la capacité individuelle des Etats à influencer ses propositions. Le Parlement européen n'a aucun rôle dans la politique commerciale : seule sa consultation

volontaire par la Commission - régulière avec le commissaire Pascal Lamy - lui offre un strapontin.

Quels changements institutionnels apporterait la Constitution ? Pour la première fois, on augmenterait simultanément l'efficacité et la légitimité du processus communautaire.

Tout d'abord, l'intégration en serait renforcée. Toute la matière commerciale passerait à la majorité qualifiée, incluant l'investissement direct. L'unanimité deviendrait conditionnelle pour la culture, les services sociaux, de santé et d'éducation. Elle ne s'appliquerait que si les accords commerciaux risquent de porter atteinte à la diversité culturelle de l'UE ou de perturber gravement les services publics nationaux.

Ensuite, le processus serait démocratisé. Le Parlement européen gagnerait presque tout. Il déciderait avec le conseil des réglementa-

tionnel. Quel serait l'impact sur l'équilibre entre Europe économique et sociale ? La Constitution maintient essentiellement l'asymétrie actuelle : l'Europe peut libéraliser le commerce, mais les Etats membres gèrent les conséquences en termes de cohésion sociale. Deux débats méritent ici éclairage.

Premièrement, la défense des services publics à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils ne sont pas menacés aujourd'hui, car l'UE n'offre pas de les libéraliser dans le cadre des négociations de l'OMC ouvertes à Doha en 2001. En cas de changement de politique, la Constitution apporterait même deux garanties, de portée relative.

Sur le fond, elle reconnaît le rôle des services d'intérêt économique général pour la cohésion sociale et les responsabilités nationales. Mais il n'existe pas de cadre législatif global pour ces services, ce qui amène la Cour de justice à ne les appro-

Reste la procédure : l'unanimité protège les services culturels, d'éducation et de santé. Encore faudrait-il démontrer un risque de préjudice pour pouvoir recourir au veto : sur quelles bases apporterait-on cette preuve *ex ante* ? Ne risque-t-on pas une absurdité juridique : un accord créant un tel préjudice ne serait-il pas ipso facto illégal au regard des objectifs de l'UE ?

Deuxième débat, les délocalisations d'emplois. Le débat politique français porte principalement sur la concurrence dans l'UE élargie, que les propositions de traité social ou d'harmonisation fiscale voudraient rendre plus loyale. Mais, contrairement aux Etats-Unis avec le Trade Adjustment Act, l'Europe n'a pas de dispositif propre pour compenser le coût des reconversions d'emplois résultant de sa libéralisation extérieure : les régimes sociaux nationaux en assument la charge. Un mécanisme communautaire de soutien au revenu et à la reconversion des travailleurs victimes des échanges renforcerait la légitimité de la politique commerciale européenne. Il reposerait sur trois principes : lien financier direct avec le citoyen ; proportionnalité de l'aide européenne aux efforts de solidarité nationale (l'Europe n'a pas à pallier les régimes sociaux minimalistes) ; subsidiarité des missions (favoriser le réemploi sur l'ensemble du marché européen).

Pour le budget de 2007-2013, la Commission propose la création d'un « fonds d'ajustement à la croissance », qui préfigurerait un tel mécanisme. Une opportunité à saisir pour l'Europe sociale.

Jean-Marie Paugam est chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI).

« Un mécanisme communautaire de soutien au revenu et à la reconversion des travailleurs victimes des échanges renforcerait la légitimité de la politique commerciale européenne »

tions commerciales autonomes de l'UE (antidumping ou système de préférences généralisées). Il obtiendrait une quasi-parité avec le Conseil pour les accords commerciaux : la Commission l'informerait des négociations et il approuverait les accords via la « procédure législative ordinaire ». Le Parlement n'approuvera pas les « mandats » de négociation donnés à la Commission, mais celle-ci aura intérêt à le consulter préventivement.

cher qu'en se référant au droit européen de la concurrence (arrêt Altmark). Comme le plaide Philippe Herzog, ancien rapporteur du Parlement européen sur le sujet, leur situation mériterait d'être sécurisée vis-à-vis de l'OMC par un cadre communautaire d'ensemble. D'autant que l'OMC n'a pas encore de règles sur les subventions et les marchés publics de services, éléments clés de la régulation des services publics.