

# La clarification des compétences de l'Union

JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*Une nouvelle conférence intergouvernementale s'est ouverte fin juillet 2007, pour essayer de sortir de l'impasse institutionnelle née du rejet de la Constitution européenne en 2005. Les États membres de l'Union européenne y réfléchissent à l'élaboration d'un « mini-traité constitutionnel » devant être soumis au Conseil européen d'octobre 2007. Jean-François Drevet présente, dans la tribune européenne de ce mois-ci (rédigée avant la tenue de ce Conseil), un des éléments de clarification essentiels qui devrait en découler : la répartition des compétences entre l'Union et les États membres — avec un focus particulier sur la France et l'Allemagne.*

S.D.

Si le mini-traité constitutionnel est ratifié avant la fin de 2008, la France et l'Europe se seront sorties de l'impasse créée par les deux référendums négatifs du printemps 2005 <sup>2</sup>. Même si le fossé qui s'est ouvert entre l'opinion et l'Europe n'en sera pas pour autant comblé, on trouve, dans ce texte, un certain nombre d'éléments de clarification utiles à tous, notamment une descrip-

tion des compétences attribuées à l'Union. Les citoyens qui estiment qu'il existe à la fois trop d'Europe, (notamment dans les secteurs connaissant une législation proliférante) et pas assez, par exemple quand ils déplorent son effacement relatif en politique étrangère et sa faible capacité à monter des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, devraient bien accueillir cette partie du texte.

---

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. En parallèle, pas moins de 16 pays ont ratifié le traité constitutionnel, dont deux par voie référendaire (l'Espagne et le Luxembourg).

Une délimitation nette des compétences sera utile en France, où un État omnipotent a longtemps accaparé toutes les prérogatives de la puissance publique. Renforcé par des siècles de centralisation et le développement du dirigisme économique au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'État se montre efficace dans la reconstruction et l'équipement du territoire. À l'extérieur, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, nostalgique d'un empire colonial<sup>3</sup> de près de 12 millions de km<sup>2</sup>, il conserve les illusions de la puissance. Quarante années plus tard, dans les mentalités collectives, il en reste une assez grande confiance dans les vertus de l'action des autorités nationales, malgré quelques décennies de retard d'équipement en autoroutes et en téléphone, et 16 années de guerres coloniales.

Ensuite, l'« État à tout faire » a reculé sur tous les terrains. Dans le domaine économique, plus que les autres, il subit les effets du basculement vers le secteur privé. Depuis le début des années 1980, la décentralisation lui a retiré un large éventail de compétences, attribuées aux communes, aux départements et aux régions. Enfin, par un mouvement souterrain mais constant, une partie croissante de ses prérogatives remonte vers l'Europe, où les décisions se prennent en commun avec les autres États membres. En politique étrangère, l'action concertée avec les autres pays, dans le cadre des organisations internationales (Organisation du traité de l'Atlantique Nord, Organisation des Nations unies, Organisation mondiale du commerce et, de plus en plus, Union européenne), est

devenue la règle et les interventions isolées l'exception.

Il n'est pas surprenant que le citoyen français ait de la peine à se retrouver dans un mouvement aussi complexe, qui contraste avec les idées simples qu'il a reçues de sa formation scolaire. Entre l'État gestionnaire qui reste sa référence et un État régulateur ou arbitre qu'il ne voit pas encore, confronté à des institutions nouvelles (Union européenne ou collectivités territoriales décentralisées) qu'il ne connaît pas, il ne sait plus comment doivent s'exercer les différentes compétences des institutions publiques chargées de le gouverner. De ce point de vue, les explications à fournir au citoyen sur la construction européenne seraient peut-être mieux comprises si celui-ci était déjà bien informé des changements intervenus dans le rôle de l'État.

L'Allemagne a connu une évolution contraire. À partir du néant ouvert par l'effondrement du III<sup>e</sup> Reich, une structure fédérale est reconstruite par étapes. À l'extérieur, le gouvernement de Bonn ne récupère que progressivement sa pleine souveraineté, de la création de la République en 1949, aux traités qui accompagnent l'unification de 1990, en passant par les accords de 1954. À l'intérieur, sous l'influence des Alliés et notamment de la France, la loi fondamentale définit de manière limitative les compétences du *Bund*, laissant une grande marge d'initiative aux *Länder* et aux municipalités bien que, comme dans tous les systèmes fédéraux, la division du travail entre les différents niveaux de gouvernement soit évolutive et pas toujours clairement définie dans la pratique.

---

3. Mais en 1939, il était bien moins riche et à peine plus peuplé (64 millions d'habitants contre 61 millions) que l'Indonésie encore néerlandaise.

Dans le domaine économique, l'État central, en Allemagne, n'a pas eu un rôle aussi important qu'en France, donnant une grande autonomie au secteur privé et laissant agir une banque centrale indépendante. Le citoyen allemand est donc habitué à concevoir l'action publique comme une maison à plusieurs étages, où chacun joue un rôle différent. L'adjonction d'un niveau supplémentaire à cet édifice, correspondant à la construction européenne, est donc perçue comme l'évolution naturelle d'un système fondamentalement pluraliste. Que ce dernier étage prenne à son tour une dimension fédérale, avec les institutions correspondantes, ne soulève pas non plus d'objections, à condition qu'il soit convenablement défini.

Dans la description des compétences européennes, les rédacteurs du traité de Rome ont agi de manière pragmatique, en esquivant un débat théologique qui aurait été paralysant. Puisqu'il s'agissait de bâtir un marché commun, ils ont eu pour souci primordial de donner à l'échelon communautaire les moyens d'agir dans ce domaine :

— Vis-à-vis de l'extérieur, en leur donnant la capacité de négocier des accords internationaux, la Commission agissant sur mandat du Conseil vis-à-vis des partenaires commerciaux de l'Europe et du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), puis de l'Organisation mondiale du commerce.

— À l'intérieur, la Commission a reçu, en tant que gardienne du traité, la faculté d'agir de sa propre initiative pour éradiquer les distorsions de concurrence nuisant au bon fonctionnement du marché commun (parce qu'il était évident que les États membres avaient d'autres intérêts à défendre). Dans le cadre du marché

unique, elle œuvre à l'extension des quatre libertés de circulation (personnes, marchandises, prestations de service et capitaux) en proposant des directives.

À la différence des Constitutions des États fédéraux (Canada, Australie, Suisse), il ne s'agit pas d'une dévolution de compétences. Les États membres n'auraient pas accepté d'y consentir explicitement. Ils les ont seulement déléguées dans le cadre de la méthode communautaire, où la décision finale appartient au Conseil, c'est-à-dire à eux-mêmes.

Dans la pratique, les institutions européennes sont parvenues à élargir leurs prérogatives en utilisant les dispositions établies par le traité pour développer la concurrence. C'est ainsi qu'une politique communautaire de l'environnement a été lancée. La législation européenne a ainsi pénétré de nombreux secteurs, souvent à la demande des États membres eux-mêmes qui souhaitaient mettre de l'ordre dans les marchés. Elle est donc présente un peu partout et s'implique parfois dans des questions mineures, ce qui contribue au malaise des citoyens, qui ne comprennent pas pourquoi une Europe aussi lointaine peut s'intéresser à certains détails de leur vie quotidienne.

En revanche, il a été plus difficile de créer des politiques d'accompagnement, qui se sont parfois heurtées au veto d'un ou de plusieurs pays. Après la politique agricole commune (qui représente encore près de la moitié du budget) et la politique structurelle (domaine de compétence partagée, environ un tiers du budget), les avancées ont été relativement mineures, au moins en termes budgétaires. Par exemple, les obstacles rencontrés pour établir une politique

## **LE PARTAGE DES COMPÉTENCES DANS LE PROJET DE TRAITÉ SIMPLIFIÉ**

### **Article 2-6**

L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions des traités relatives à chaque domaine.

### **Article 3**

1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- a) l'union douanière ;
- b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ;
- d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- e) la politique commerciale commune.

2. L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

### **Article 4**

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles [1-13 et 17] [3 et 6].

2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

- a) le marché intérieur ;
- b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ;
- c) la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
- e) l'environnement ;
- f) la protection des consommateurs ;
- g) les transports ;
- h) les réseaux transeuropéens ;
- i) l'énergie ;
- j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité.

3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

4. Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

commune de l'immigration témoignent des résistances à surmonter dans un domaine régalien. Il existe donc un déséquilibre profond et persistant entre les avancées de type libéral (mise en concurrence de secteurs d'activités antérieurement protégés) et la construction de politiques nouvelles, visant à mieux organiser le marché et le territoire.

Une clarification du problème avait déjà été tentée, à l'initiative de Jacques Delors, qui avait mis en avant pour cela le concept de « subsidiarité <sup>4</sup> » : les compétences doivent se trouver au niveau de gouvernement le plus approprié pour les gérer efficacement. Bien qu'inscrit dans les traités <sup>5</sup>, le recours au principe de subsidiarité n'a pas donné les résultats escomptés. Manipulé par les eurosceptiques pour réduire le champ

d'action des institutions européennes, il n'a pas fait l'objet d'une utilisation opérationnelle.

Sur le sujet des compétences, le traité simplifié (encadré), reprend le libellé de la défunte Constitution. Le lecteur pourra juger par lui-même de la clarté du texte, qui établit de manière nette des domaines de compétence exclusive ou partagée, et qui rappelle qu'elle ne peut pas empiéter sur celles de ses États membres, à moins qu'ils n'en décident autrement.

Comme tout processus de dévolution, la construction européenne a besoin d'opérer dans un cadre clair et compréhensible par le plus grand nombre, même si la répartition des rôles, dans un ensemble de près de 500 millions d'habitants, ne peut se limiter à quelques règles simples.

---

4. Le mot provient du catholicisme social de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Il semble que ce soit Monseigneur Ketteler, évêque allemand, qui ait fait apparaître l'idée, à partir de la formule suivante : « tant que la famille, la commune, peuvent se suffire pour atteindre leur but naturel, on doit leur laisser la libre autonomie. Le peuple règle lui-même ses propres affaires ».

5. Le traité de Maastricht sur l'Union européenne, dans son article 3b : « la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres. »

**TOUJOURS EN VENTE : LE NUMÉRO 332, JUILLET-AOÛT 2007**

**NUMÉRO SPÉCIAL**

**DIALOGUE OU CONFLITS DE CIVILISATIONS ?**



***Le choc des perceptions***

*Hugues de Jouvenel*

***Pour une prospective géopolitique***

*Hugues de Jouvenel et alii*

***Le XXI<sup>e</sup> siècle vu d'Afrique***

*Alioune Sall*

***Chine : au-delà de l'occidentalisation ?***

*Chen Yan*

***Les courants religieux à l'horizon 2037***

*Jean-François Mayer*

***Hétérogénéité ethnoculturelle  
et cohésion sociale***

*Michèle Tribalat*

***Un monde paradoxal***

*Frédéric Charillon*

***L'Occident et le monde arabe :  
un mur d'incompréhension***

*François Zabbal*

***Non au slogan « Islam  
versus Occident » !***

*Bruno Étienne*

***La fracture Orient / Occident***

*Georges Corm*

**Abonnement - Commande**

À photocopier et à retourner à *Futuribles* - 47 rue de Babylone - 75007 Paris - France  
Tél 33 (0)1 53 63 37 71 • Fax 33 (0)1 42 22 65 54 • [diffusion@futuribles.com](mailto:diffusion@futuribles.com) • [www.futuribles.com](http://www.futuribles.com)

Je commande ..... exemplaire(s) du n° 332

18 € / ex. France métropolitaine

19 € / ex. autres pays (*port inclus dans le prix*)

Je règle ..... € par :

chèque à l'ordre de *Futuribles*

carte Visa       American Express

N° ..... Exp. ....

Trois derniers chiffres du n° au dos de la carte

Nom .....

Titre .....

Organisation .....

Adresse .....

.....

Tél .....

Date ..... Signature