

l'ena

hors les murs

Magazine des Anciens Élèves de L'ENA

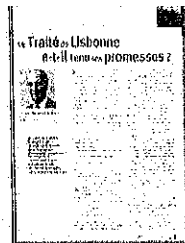
www.aaeena.fr

dossier

L'Europe à 28 ou plus



3371CPVMFVBSSEITBQUHFNSNBJO
861181QBSJT.L11216816516:181



KV.D124
Nf otvf m

Tvsqdf lbqqsy/l/dn Wl;12574
Ostef lqbf l;l: .22

Qbhf 1200



Le Traité de Lisbonne a-t-il tenu ses promesses ?



Par **Jean-Dominique Giuliani**
Président
Fondation Robert Schuman

Le Traité de Lisbonne a constitué une incontestable avancée dans le processus d'intégration européenne. En revanche, il a relativement échoué à renforcer le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale.

Signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le Traité de Lisbonne, avec ses 320 articles, ses 37 protocoles et ses 65 déclarations annexées (...), affichait officiellement un double objectif : permettre à l'Union de sortir de dix ans de débats institutionnels, conclu par le rejet par la France et les Pays-Bas, en 2005, du Traité constitutionnel pourtant ratifié par 18 États membres représentant 58 % de la population européenne ; par ailleurs, renforcer le rôle de l'Europe dans le monde en la dotant d'une politique étrangère commune avec ses outils diplomatiques et de « la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune » (art. 24 du TUE). Telles étaient ses promesses.

De vraies évolutions institutionnelles

Malgré des exceptions (« opt-out ») nombreuses et discutables, le Traité de Lisbonne marquait une volonté de poursuivre le mouvement d'intégration européenne ; il visait à améliorer l'efficacité des institutions ; il tendait à renforcer la démocratie dans le fonctionnement de l'Union.

Reprenant les principales dispositions du Traité constitutionnel et la rédaction particulièrement claire de ses principaux articles, le Traité de Lisbonne n'a pas échappé à la complexité, même s'il regroupe et consolide utilement les six traités européens, dont la superposition était devenue illisible, en deux seuls traités, le Traité d'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il établit une plus claire définition des compétences exclusives de l'Union (Union douanière, Commerce, Concurrence, Monnaie, Mer et pêche) et des compétences partagées avec les États membres ou d'appui à leurs politiques, et a permis un déploiement de l'Union dans de nouvelles compétences, dont les Affaires Intérieures et

de Justice. Mais son budget (138 milliards/an) et ses moyens administratifs n'ont pas suivi en conséquence et cela a contribué à l'affaiblissement du rôle de la Commission. Il a permis que trois coopérations renforcées voient le jour et facilitent enfin la création d'un brevet européen. Le Traité modifie, à partir de 2014 (ou de 2017 en cas d'opposition) les règles de calcul de la majorité en tenant mieux compte de la démographie et celles concernant la majorité qualifiée nécessaire pour adopter certaines décisions sans l'accord unanime des États, qui a été étendue de 69 à 96 domaines. Ces dispositions ont permis la poursuite du processus d'intégration sur le mode habituel, c'est-à-dire par le droit et la norme, au point que certains s'inquiètent désormais de l'excès de réglementations européennes.

La procédure de codécision, étendue de 40 à 70 domaines, confère, en effet au Parlement européen un rôle de législateur à part entière, à égalité avec le Conseil de l'Union représentant les États membres. Cela a permis à l'Assemblée de Strasbourg de gagner en crédibilité, davantage sur le plan législatif où il a bien travaillé qu'au niveau politique où son mode désignation lui interdit une majorité stable. Le Parlement européen est le grand gagnant du Traité de Lisbonne.

Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement, consacré par le traité, est l'autre institution qui a le plus profité du Traité de Lisbonne. La crise des dettes publiques l'a placé au cœur des décisions, puisqu'il s'est agi d'inventer des solutions pour affronter des situations d'urgence et de mobiliser d'importants moyens financiers que les États n'ont pas donnés à l'Union. Il s'est doté d'un président stable et Hermann Van Rompuy a joué un rôle d'animateur et de conciliateur utile et apprécié, se refusant pour ce faire, à assumer pleinement la fonction de représentant « au plus haut



337ICPVMFVMBSEITBJOUHFSNB,JD
86118IQBSJT I.11216815616: 181

L'Europe à 28 et plus

niveau » de l'Union que n'a cessé de lui disputer le président d'une Commission européenne malmenée.

Le Haut Représentant pour la politique étrangère et de défense commune, Lady Ashton, ne s'est pas révélé aussi convaincant. L'articulation des fonctions extérieures qu'elle était censée regrouper avec celles de la Commission européenne, qui continue à compter au moins cinq commissaires intervenant en dehors de l'Union, est un échec patent, dû principalement à une « guerre institutionnelle », à l'inexpérience diplomatique et administrative de la titulaire du poste et aux combats d'arrière-garde de la Commission européenne. Le service diplomatique commun, mis en place tardivement après l'entrée en vigueur du traité, appuyé sur un maigre budget de quelque 430 millions €, compte désormais plus de 1 300 fonctionnaires et 130 « ambassades » dans le monde. Il contribue à créer une culture diplomatique partagée mais n'a pas fait réellement diminuer le nombre de diplomates des États membres qui dépasse toujours les 40 000 !

Le nombre de commissaires européens devait être réduit à deux tiers du nombre d'États membres. Le Conseil européen a cru devoir revenir, en mai 2013, sur cette avancée en contrepartie de l'organisation par l'Irlande en 2009 d'un second référendum d'approbation du traité. Comptant désormais 28 membres, sous la menace d'une censure et d'un contrôle permanent du Parlement, paralysée par les États membres, eux-mêmes malmenés par la crise, la Commission est la grande perdante des évolutions récentes et la mise en œuvre du Traité a plutôt accéléré cette tendance. Enfin, le Traité visait à renforcer le fonctionnement démocratique de l'Union. La montée en puissance du Parlement y a incontestablement contribué et des représentants élus au suffrage universel direct légifèrent, votent le budget annuel, contrôlent réellement l'action de la Commission, s'opposent régulièrement au Conseil et aux États au nom de l'intérêt général européen et obligent les acteurs institutionnels de l'Union à négocier des compromis. Deux obstacles lui interdisent d'aller plus loin, qui ont beaucoup compté et compteront encore : le maintien du monopole d'initiative législative de la Commission et sa propre représentativité, officiellement

« dégressivement proportionnelle » (art. 14 du TUE) qui conduit à l'aberration actuelle : un député européen français représente 883 000 électeurs pendant qu'un maltais n'en représente que 60 000. L'arrêt du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a fait de ce déficit démocratique la limite à tout nouveau transfert de compétences au niveau européen.

La prochaine querelle européenne ne portera vraisemblablement pas sur l'opportunité de nouveaux transferts de compétences, qui, dans la crise, semblent désormais acceptés en matière économique, mais plutôt sur l'exercice du contrôle démocratique au sein des institutions.

L'entrée en vigueur de la Charte des Droits fondamentaux a été quelque peu gâchée par les exceptions britannique, polonaise et tchèque, qui en refusent l'application directe dans leurs droits, et l'initiative citoyenne, qui devrait permettre à un million d'Européens de réclamer à la Commission une initiative législative, a été littéralement sabotée par un règlement de février 2011 tellement verrouillé que seuls 14 projets sont en cours qui n'ont toujours pas été examinés par la Commission.

Enfin les partis politiques européens entendent utiliser la nouvelle architecture des institutions pour mener campagne, en 2011, dans un cadre européen où ils imposeraient au Conseil européen leur candidat à la présidence de la Commission. Si elle était mise en œuvre, cette innovation jetterait les bases d'un véritable espace public européen et constituerait alors l'une des plus importantes réformes d'un Traité jusque-là fort modeste et dont l'application est différée dans le temps.

L'échec sur la scène internationale

Le deuxième objectif officiel du Traité de Lisbonne était de renforcer le rôle de l'Union européenne dans le monde. Le bilan est ici beaucoup plus négatif. Bien que l'Union ait des intérêts reconnus dans toutes les régions du monde et dispose d'une image très positive qu'on sous-estime en son sein,

les Européens n'ont pas cessé de se diviser sur presque tous les sujets internationaux et leurs divergences se sont accrues.

Nouvellement dotée de la personnalité juridique, l'Union n'a même pas été en mesure, comme promis, d'adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme, dont elle intègre pourtant la jurisprudence, d'être admise à l'Onu, de faire prévaloir son point de vue dans les grandes

Elle ne pourra pas continuer longtemps à fonctionner ainsi car sa plus-value, pourtant plus évidente que jamais, est de plus en plus difficile à identifier

conférences internationales, par exemple sur le climat, d'apporter sa plus-value pour le règlement des conflits récurrents, notamment au Proche-Orient ou de lancer des opérations militaires extérieures significatives, à l'exception d'Atalanta, qui a réussi à diminuer de moitié la piraterie

au large de la Somalie. Elle reste une championne incontestée et parfois utile du *Soft power*, loin des espoirs de voir émerger une « Europe puissance ».

Sa politique d'élargissement a ainsi engrangé des résultats notables. Elle s'est révélée efficace dans les Balkans où le Kosovo et la Serbie ont trouvé, grâce à elle, les voies du dialogue et où une paix fragile ne doit sa durée qu'à la présence attentive de l'Union et à ses importants transferts financiers. Mais elle a perdu le soutien des citoyens européens qui, contrairement à leurs gouvernements, estiment que l'élargissement a dilué le projet européen et qu'il faut le suspendre. En voulant imposer d'en-haut une politique étrangère et surtout une défense commune, les rédacteurs du Traité ont, en effet, méconnu l'une des conditions premières de la réussite en Europe : il faut partir d'intérêts nationaux bien définis pour identifier pas à pas des intérêts communs qui les respectent, les défendent et, finalement, les transcendent en prouvant leur efficacité. L'Europe, confrontée à la nécessaire réduction des dépenses publiques, n'a pas cessé de désarmer depuis l'entrée en vigueur d'un traité par lequel les États membres s'engageaient à « améliorer leurs capacités militaires » (Art. 24 TUE). Les interventions en Côte d'Ivoire, en Libye et au Mali ont mis en évidence les divergences de vue entre Européens qui ne partagent ni la même



3371CP VM FVBS EITB JUIHFS NBJ
861181QBSJF 1.1216815615:161

vision du monde, ni la même conception des outils diplomatique et militaire.

La politique commerciale de l'Union s'est révélée plus active. À ce jour, elle a conclu 28 accords commerciaux bilatéraux avec des États ou des groupes d'États et 9 sont en discussion. Elle a ainsi, à sa manière, tiré les conséquences des échecs de l'OMC. Mais l'initiative-surprise, en fin de mandat de la Commission, tendant à négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, risque d'occulter les bons résultats enregistrés. Il faudra en effet expliquer l'intérêt de l'Union à conclure un tel accord, alors que sa balance commerciale avec les USA est excédentaire de 72 milliards €) que le stock d'investissements européens aux États-Unis (1 400 milliards €) est supérieur à celui des Américains en Europe (1 300 milliards), que le niveau moyen des droits de douane dans le commerce transatlantique est inférieur à 4 %, que les États-Unis sont déjà les 1^{ers} clients des entreprises de l'Union, mais seulement leur 3^e fournisseurs et qu'ils multiplient, pour des raisons de sécurité nationale, donc non négociables, les mesures protectionnistes du type *Buy American Act*. L'intérêt de l'Union aurait plutôt dû la pousser à s'efforcer d'ouvrir de

nouveaux marchés dans les pays émergents comme la Chine, la Russie, l'Amérique du Sud voire l'Afrique, souvent adeptes du *dumping* et de la subvention publique et qui poursuivent des stratégies commerciales et monétaires agressives.

Le retour des États

La crise a nécessité l'implication des États, qui ont dû s'affranchir des traités, voire les modifier dans l'urgence, pour organiser le sauvetage de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, en sollicitant directement les budgets des États membres. Ils ont donc naturellement repris la main. L'Union est devenue un mélange assez peu compréhensible de compétences fédérales et de coopérations intergouvernementales. Elle est plus fédérale que ses auteurs n'auraient jamais pu le souhaiter ; elle est plus intergouvernementale que ses contempteurs n'auraient pu le rêver. Mais elle ne pourra pas continuer longtemps à fonctionner ainsi car sa plus-value, pourtant plus évidente que jamais, est de plus en plus difficile à identifier. Ainsi, si elle demeure l'ensemble politique au monde qui a le plus réformé sa gouvernance économique et qui a le plus

mobilisé de moyens financiers dans la crise, la réforme des traités est d'ores et déjà réclamée, signant ainsi, non pas l'échec du Traité de Lisbonne, mais ses insuffisances et des pratiques peu conformes aux promesses faites.

Car d'autres défis sont entre-temps apparus, comme des tendances centrifuges, des nationalismes périphériques ou les difficiles problématiques démographiques et migratoires. Ils éloignent les peuples et divisent les gouvernements et il faudra les affronter avec de nouvelles armes. Aussi la voie d'une Europe recentrée sur un noyau dur d'États volontaires partageant l'euro, valorisant l'extraordinaire accomplissement du mouvement d'intégration européenne, est-elle l'une des hypothèses d'évolution les plus crédibles. Tirant les leçons d'un Traité de Lisbonne, étape obligée d'une Europe de plus en plus difficile à réformer, cette fois-ci, il faudra être plus audacieux, faire moins de promesses, mais les tenir toutes. ■