

L'Union face à la crise : entre mise en question et nécessité

La gouvernance de l'Union européenne, deux ans après le traité de Lisbonne

Jean-Dominique GIULIANI

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Après plus de dix années de débats institutionnels, l'Union en espérait une meilleure efficacité dans la prise de décision, une plus grande proximité des citoyens et plus de démocratie, c'est-à-dire une meilleure gouvernance des institutions européennes et un rôle renforcé sur la scène internationale¹.

Deux ans plus tard, il est permis de tirer un premier bilan des pratiques qu'il a entraînées dans les circonstances exceptionnelles d'une crise non prévue.

Dans la longue histoire des dix traités européens, le traité de Lisbonne s'inscrit dans le droit fil du traité de Nice². Il renforce le caractère intergouvernemental de l'Union, crée de nouvelles instances, modifie les rapports de force entre institutions et, malgré ses objectifs affichés, ne simplifie en rien le fonctionnement institutionnel. À tel point qu'après moins de 24 mois, les Chefs d'État et de gouvernement ont déjà fait connaître leur volonté de le compléter, puis de le modifier.

Pour comprendre pourquoi l'Union en est arrivée là, il faut analyser d'une part la difficile mise en place du traité de Lisbonne, pour, d'autre part, découvrir qu'il a mis en évidence de graves défaillances dans la gouvernance européenne.

La difficile mise en place des institutions du Traité de Lisbonne

Paradoxalement, le Conseil européen a procédé très rapidement, dès le 19 novembre 2009, lors d'une réunion « informelle », aux nominations du président permanent du Conseil, Herman Van Rompuy et de la Haute Représentante pour la politique étrangère et de sécurité commune, Catherine Ashton, afin qu'ils puissent prendre leurs fonctions nouvellement créées, dès l'entrée en vigueur du traité le 1^{er} décembre. Mais la mise en place des nouvelles institutions a pris plus de temps du fait des incertitudes du traité, de la pratique institutionnelle et sous l'influence des circonstances.

1. Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement – Bruxelles le 19 novembre 2009. Communiqué de presse.

2. Cf. J.-D. Giuliani, Les vrais défis de l'après-Lisbonne (et notamment 1^{re} partie : « la vraie nature du traité de Lisbonne »), in l'État de l'Union, Rapport Schuman sur l'Europe 2010, p 23 et suiv.

Les incertitudes du traité

Le traité de Lisbonne n'a pas facilité la tâche des titulaires des deux nouvelles fonctions. S'il est clair qu'en se dotant d'un président permanent, le Conseil européen a souhaité mieux organiser ses travaux en lui confiant la convocation, la préparation et l'animation de ses réunions, il a aussi voulu traduire un rééquilibrage des institutions en sa faveur en se donnant un visage et une voix uniques. Mais le traité reste assez vague sur son statut. De fait, son Président ne dispose pas de service propre, seulement un cabinet de 18 personnes et n'a autorité sur aucune administration, ni celle du Conseil, ni celle du service diplomatique commun.

Selon l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le Président du Conseil européen est théoriquement habilité à représenter les chefs d'État et de gouvernement lorsque ceux-ci, collectivement, exerceraient une mission extérieure au nom de l'Union. Dans la pratique, elles sont peu fréquentes et une certaine confusion n'a pas manqué de s'instaurer avec le président de la Commission européenne, habitué à participer, voire à animer, la plupart des rencontres avec les pays tiers.

Quant à la Haute Représentante, sa situation est encore plus compliquée, puisqu'elle dépend à la fois du Conseil et de la Commission, dont elle est es-qualité vice-présidente. Cette volonté des États membres de ne pas « communautariser » la politique extérieure, qui relève, il est vrai de la souveraineté par excellence, a été violemment combattue par le Parlement européen qui, sous l'impulsion d'Elmar Brok (PPE, DE), a fait cause commune avec la Commission pour que celle-ci garde nombre de responsabilités extérieures et reste ainsi sous le contrôle du Parlement. Quatre commissaires au moins exercent des responsabilités que le simple bon sens aurait normalement regroupées sous la houlette de la personnalité en charge de l'action extérieure : Elargissement et politique de voisinage, « coopération internationale, aide humanitaire et réactions aux crises », développement, commerce. Chargée de constituer un service européen d'action extérieure, embryon d'une diplomatie commune, Mme Ashton en est réduite à l'action diplomatique *stricto sensu*, sans disposer totalement des moyens de la Commission qui distribue près de 12 milliards € par an d'aide extérieure. Elle a ainsi constitué en une année, un service de plus de 1 600 agents, provenant principalement de la Commission, mais aussi des États membres et a commencé à nommer les représentants de l'Union dans les 137 délégations qui en assurent la présence dans le monde. Cette administration *sui generis*, dotée du modeste budget de 490 millions €, concrétisera son statut indépendant des autres institutions au cours de l'année 2012, en emménageant dans ses propres locaux.

Partagés entre la poursuite de l'expérience communautaire, qui réserve toujours à la Commission et désormais au Parlement une place de choix dans la gestion et le contrôle du budget, et la volonté de faire progresser une politique étrangère commune, les États membres ont ainsi créé une situation administrative et politique complexe, dont la pratique n'a pas corrigé les défauts.

Des pratiques discutables

Nul n'ignore, dans les couloirs de Bruxelles, la véritable « course à l'échalote » qui se déroule entre les présidents de la Commission et du Conseil européen, depuis l'entrée en vigueur du traité. Ayant conclu un accord formel³, les deux responsables ont finalement décidé de faire la plupart des déplacements ensemble, parfois accompagnés

3. Entretiens avec l'auteur.

de la Haute Représentante. L'Union n'y a pas gagné en efficacité puisqu'à ces deux présidents s'y ajoute souvent celui du pays qui assure la présidence tournante. Depuis l'instauration de cette généreuse représentation, l'Union n'a enregistré aucun succès diplomatique notable ; elle a plutôt comptabilisé les échecs, comme le sommet UE-Ukraine du 19 décembre⁴, qui a paru légitimer le pouvoir oligarchique ukrainien sans obtenir la libération des opposants emprisonnés. Le « trop plein de présidents » n'a pas renforcé l'efficacité de l'Union sur la scène internationale. Il l'a affaibli.

Le malaise de la Commission, qui se sent mise en cause par les États membres, est en partie la source de cette guerre administrative qui agite Bruxelles. L'Exécutif européen est à la fois jaloux de ses prérogatives et désireux de conserver son rôle ancien, y compris dans les nouvelles compétences attribuées à l'Union, persuadé d'incarner à lui seul la méthode communautaire. Mais il est affaibli par une conjonction de décisions et de traités qui lui sont défavorables, ainsi que par « la surprise de la crise ». Le traité de Nice, qui a institué un commissaire par État membre, a modifié la nature du Collège, qui n'est plus l'incarnation de l'intérêt général européen, mais une assemblée trop nombreuse de personnalités diverses, représentant davantage des expériences particulières que des visions de l'Union dans le monde.

La réforme dite Kinnock, initiée après la démission de la Commission Santer par un commissaire britannique qui a appliqué des préceptes anglo-saxons (accountability) des années 70 à un corps de fonctionnaires de très haut niveau accoutumés à une large marge de manœuvre, a eu pour effet de diluer la responsabilité vers les directions générales, désormais peu portées à l'initiative et la souplesse. Il n'est pas un pays de l'Union où les procédures de la Commission ne soient pas l'objet de critiques pour leur lenteur et leur caractère bureaucratique. Les Commissaires sont encadrés par des cabinets obligatoirement composés d'un certain nombre de fonctionnaires, eux-mêmes soumis à un Secrétariat général qui exerce, au nom du président, l'essentiel du pouvoir administratif. Le traité de Lisbonne a voulu consacrer le rôle déterminant du président de la Commission en espérant qu'il incarne une vision à long terme de l'Union ; celui-ci a été confisqué par le pouvoir administratif et juridique d'un secrétariat général omnipotent.

Enfin, loin de jouer le jeu du nouveau traité, la Commission et son président n'ont eu de cesse que de se battre contre tout développement des actions de l'Union par de nouvelles instances. Cela est particulièrement le cas vis-à-vis du nouveau service diplomatique commun, où les fonctionnaires de la Commission ont d'emblée été les plus nombreux, avant de revenir massivement (plus de 100 agents) vers la Commission dont les services à vocation extérieure ont recommencé à s'étoffer, faisant double emploi, voire concurrence, au nouveau service.

Enfin Catherine Ashton n'a pas véritablement brillé par son savoir-faire diplomatique. Peu portée vers le travail administratif collectif, confrontée à une tâche impossible compte tenu des textes et de l'attitude de la Commission, elle a essuyé de violentes critiques, dont les plus récentes se sont traduites par l'envoi d'une lettre commune de 12 États membres au mois de décembre 2011, présentant des « suggestions pour améliorer le fonctionnement du service diplomatique européen », qui, en tout état de cause, devra être soumis à une évaluation au plus tard en 2013.

De plus, les événements internationaux ne l'ont pas servi. Les révolutions arabes et la guerre en Libye ont vu les États membres agir en ordre dispersé. Le conflit au Proche-Orient n'a pas pris le chemin d'une solution. Ni la Russie, ni l'Ukraine, ni la Turquie, notamment avec Chypre, ni l'Iran n'ont permis une percée de la diplomatie européenne. Une exception notable doit être relevée, s'agissant des relations enfin établies entre la Serbie et le Kosovo, qui doit beaucoup à l'action de l'un de ses conseillers, Robert Cooper.

4. Kiev le 19 décembre 2011 - 18835/11 - PRESSE 513

La pratique des principaux acteurs bruxellois de l'Union n'a pas facilité la mise en œuvre du traité, tant ils ont privilégié la défense de leur propre institution et de leurs prérogatives, ne manquant aucune occasion d'empiéter celles des nouveaux venus. Le président de la Commission s'est ainsi rendu en tournée dans le Pacifique⁵, a multiplié les déclarations de politique étrangère⁶ et n'a eu de cesse que de veiller sur la formulation des communiqués du Conseil européen afin qu'y soit systématiquement mentionné, comme si cela était nécessaire, le rôle de la Commission. Pendant ce temps, comme souvent, les circonstances prenaient leur revanche et la crise imposait son agenda.

Des circonstances très particulières

La crise financière, puis celle de la dette publique, ont occupé l'essentiel de l'actualité depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Compte tenu du caractère inachevé de l'Union, il était normal que les États fussent à la manœuvre et le Conseil européen s'en est trouvé renforcé. Il s'est réuni pas moins de 14 fois, soit presque le double du nombre d'opportunités minimales prévues dans le traité. Les chefs d'État et de gouvernement, qui ont aussi souhaité se réunir 5 fois entre membres de la zone euro, ont littéralement pris en mains la réponse aux crises. C'était naturel en 2008 et 2009 lorsqu'il a fallu mobiliser des moyens financiers nouveaux pour éviter l'embolie du système financier mondial, puis soutenir l'économie européenne ; c'est devenu une évidence en 2010 et 2011 pour réformer la gouvernance économique de l'Union et de l'eurozone, puisqu'il s'agissait alors d'instaurer de nouvelles procédures non prévues par les traités, de décider la modification de ces textes et de la faire ratifier par les parlements nationaux. C'est même au président permanent du Conseil européen qu'il a été demandé de les préparer, avec l'aide de la Commission qui, pour la première fois depuis sa création, s'est trouvée marginalisée.

Sur le plan international, les États membres ont abordé dans le désordre les bouleversements survenus dans le monde arabe, les institutions communes se contentant de donner une suite financière à leurs engagements ou d'appuyer par des déclarations, le développement des événements. En aucune manière et à aucun moment, les institutions européennes n'ont paru anticiper des évolutions probables, y compris dans le domaine des politiques, dont la gestion est assurée par elles, comme l'agriculture.

Dans cette succession de crises et de mauvaises nouvelles pour l'Union, le Parlement s'est ému de l'action des États, notamment du leadership franco-allemand, ne manquant pas de critiquer le caractère intergouvernemental des décisions prises. Malgré des prérogatives accrues et un travail législatif de qualité, qui a donné lieu à l'adoption de 258 textes, il a continué à multiplier les vœux (667), preuves d'une réelle impuissance en matière de politique extérieure. *De facto*, le triangle institutionnel s'est trouvé transformé par l'intervention prioritaire du Conseil européen. Celui-ci s'est même réduit au couple franco-allemand au sein duquel l'essentiel des dispositifs de réponse à la crise ont été élaborés par les administrations nationales, démontrant la nécessité d'un Trésor européen, doté d'un ministre agissant et communiquant de manière unique.

Les circonstances ont bouleversé les schémas patiemment élaborés et ont remis en cause un certain nombre de certitudes européennes considérées comme acquises.

5. Visites officielles en Australie et en Nouvelle-Zélande, du 4 au 9 septembre – Référence: SPEECH/11/548 - 05/09/2011

6. Statement by President Barroso ahead of the meeting of UNSG Ban Ki-moon with the leaders of the two communities in Cyprus, Demetris Christofias and Dervis Eroglu, on 30/31 October in New York - Référence: MEMO/11/748 - 28/10/2011

De graves défaillances dans la gouvernance

L'Union était plus formatée pour les périodes de vents calmes que pour les tempêtes. La seule institution commune qui a véritablement rempli son office, depuis la mise en place des institutions de Lisbonne, dont elle n'est pas issue, est la Banque centrale européenne. On peut discuter de son mandat, mais nul ne doute de son efficacité, y compris quand elle a été contrainte de prendre, dans l'urgence, des libertés avec les traités pour appuyer les efforts de lutte contre la crise. La BCE est une institution de type fédéral, qui rassemble l'ensemble des pays de l'Union, y compris ceux qui n'ont pas adopté l'Euro. L'on doit souhaiter le renforcement de ses prérogatives et de ses capacités d'intervention. Mais elles ne sauraient être envisagées qu'après des avancées notables vers une réelle gouvernance économique de l'Union. À cet égard, il convient de rendre hommage à Jean-Claude Trichet, président du Conseil des gouverneurs de la BCE, dont l'efficacité dans la crise met l'accent sur l'importance de nommer aux grandes fonctions européennes des personnalités de premier plan. Par ses décisions, il a contribué à ce que l'Union évite le pire, c'est-à-dire une *crunch* financier ; par ses propositions et ses réflexions, il a permis à l'Union de progresser vers une plus grande unité dans la conduite de la politique économique. Dans ce domaine au moins, l'Union a besoin d'une capacité de décision efficace, de clarifier sa représentation et de résoudre son problème démocratique.

La décision

La crise a montré qu'elle devait être rapide. Or le double système de représentation des États et des peuples interdit cette exigence, de surcroît quand le nombre d'entre eux ne cesse de s'accroître. Pour faire face à la défiance des investisseurs, seul un pouvoir centralisé dispose de la capacité de réaction nécessaire. La gouvernance économique doit donc se muer en gouvernement économique, véritable pendant de la Banque centrale.

La Commission devrait normalement assurer ce rôle, sous le contrôle d'un pouvoir législatif composé du Parlement et du Conseil. Force est de reconnaître que les États ne la considèrent plus en mesure de l'assumer, du fait de sa composition, voire, selon certains, de son absence de vision et d'engagement politique, en tous cas de la faiblesse de ses moyens. Les critiques qui lui sont adressées portent à la fois sur son mode de fonctionnement et, de plus en plus, sur le fond de sa politique.

Au titre du premier on doit retenir l'organisation de sa communication. En choisissant de s'exprimer par l'intermédiaire de porte-paroles et de le faire tous les jours à midi, la Commission a voulu faire œuvre de transparence ; il n'en a résulté que des erreurs. Les commissaires devraient seuls prendre la parole au nom du Collège, puisqu'ils sont politiquement responsables et ils ne devraient le faire que lorsqu'ils ont quelque chose à annoncer. Ces prises de parole devraient faire l'objet de choix prioritaires et non porter sur le *business as usual* du travail communautaire. Ainsi, en pleine crise de la dette souveraine, apprend-on coup sur coup de la Commission, le 14 novembre, que onze États membres risquent d'être traduits en Cour de Justice début 2012 si 51 millions de « poules pondeuses ne disposent pas d'au moins 750 cm², d'un nid et d'un perchoir », le 16 novembre que la France risque la même poursuite si elle n'agit pas « pour la préservation de l'ours », et le 24 novembre que l'Italie a de bonnes chances de subir le même sort si elle ne cesse pas immédiatement de chasser l'étourneau, le pinson et la tourterelle ! Plus graves, ces dysfonctionnements concernent aussi des affaires sérieuses : le 24 novembre la Commission décide de poursuivre Volkswagen et le gouvernement italien devant la justice communautaire au motif qu'ils tentent de protéger certains joyaux de leurs réussites industrielles. Plus affligeant :

une « Task force Défense » sera instaurée à la Commission et la direction en sera confiée à deux fonctionnaires en charge...du marché intérieur et des entreprises ! C'est-à-dire que la priorité devrait être donnée à l'ouverture des marchés de défense à la concurrence, y compris celle des pays tiers.

Enfin, on ne compte plus les déclarations anxiogènes de la Commission et même de son président qui, tout au long de l'été, n'ont pas cessé d'aggraver la crise de confiance qui s'était déclenchée sur les marchés financiers, faisant immédiatement monter les primes d'assurances des CDS⁷ et les taux d'intérêt⁸. Dans la crise, la communication de la Commission est devenue quasi-exclusivement négative, ne cessant d'adresser aux États des messages punitifs et à l'extérieur de nourrir les doutes sur l'économie européenne. Elle constitue, à bien des égards, un cas d'école de ce qu'il ne faut pas faire, à la mesure de son désarroi, voire de son impuissance. Les plus engagés des Européens se demandent parfois si la communication de la Commission n'a pas été confiée à des eurosceptiques chargés de détruire l'image et le travail des institutions communautaires ! Pour les citoyens européens, l'agenda bruxellois s'est éloigné des réalités du terrain, justifie le scepticisme, le pessimisme, le « déclinisme » et ne répond pas aux besoins d'explication de l'opinion.

En effet, sur le fond, malgré les efforts louables de quelques commissaires, le Collège s'arc-boute souvent sur des principes juridiques dont l'application en temps de crise est préjudiciable. Joaquín Almunia avait su convaincre ses collègues de ne pas appliquer les règles de concurrence en 2008 au secteur bancaire alors sous perfusion des États. Mais début 2012 ses services se sont opposés à la fusion EuroNext-Deutsche Börse qui pouvait faire de l'Europe le premier centre financier mondial. La politique de concurrence fait toujours l'objet d'une interprétation restrictive qui se limite au marché européen alors que la plupart des grandes entreprises européennes sont devenues des acteurs mondiaux. L'impératif de régulation, qui s'est même imposé aux États-Unis, se heurte en permanence aux gardiens vigilants du marché unique. Les déboires de Michel Barnier, qui n'a pas réussi à réguler l'activité des agences de notation⁹, ne laissent pas d'inquiéter.

D'autres politiques européennes, comme la politique commerciale, l'aide au développement ou les fonds structurels ont été « sanctuarisées » et déclarées intouchables par une alliance entre le Parlement et la Commission et leurs réformes paraissent impossibles, voire lointaines. Ainsi le principe de réciprocité dans les règles des marchés publics ne trouve-t-il toujours pas d'application législative interne au sein de l'Union, malgré l'évidence et sa reconnaissance par l'Organisation mondiale du Commerce. L'aide au développement européenne continuera à profiter à la Chine, à l'Inde ou à l'Afrique du Sud jusqu'en 2014, malgré les alertes de l'auteur¹⁰ et l'annonce d'une réforme tardive par la Commission¹¹. Les fonds structurels du budget 2007-2013 n'ont été dépensés qu'à concurrence de 25% en moyenne, alors qu'une politique de soutien à la croissance n'a jamais été autant nécessaire.

Par ailleurs l'élargissement de l'Union en a accru l'hétérogénéité, autorisant les acteurs financiers, du fait de l'absence de gouvernance économique commune, à jouer sur les différences entre États membres. Ainsi est née la crise de la dette souveraine. Pour en sortir, l'Union ne semble plus disposer d'autre choix que de s'en remettre à quelques uns de ses États les plus importants et légitimant l'apparition d'une Europe à plusieurs vitesses. Faute

7. Credit default swap : couvertures de défaillance ou contrats de protection financière, par exemple entre acheteurs et vendeurs de titres de dette d'un État.

8. Statement by President Barroso on the euro area sovereign bond markets Référence: MEMO/11/546 Date: 03/08/2011. Olli Rehn European Commissioner for Economic and Monetary Affairs Ongoing developments in the eurozone Press Conference Brussels, 5 August 2011 Référence: SPEECH/11/540 05/08/2011

9. La Commission veut des notations de crédit de meilleure qualité Référence: IP/11/1355 - 15/11/2011

10. L'Union européenne face aux crises ou le syndrome de l'albatros, J-D. Giuliani in Rapport Schuman sur l'Europe, L'état de l'Union 2011

11. Commission Staff Working Paper EU 2011- Report on Policy Coherence for Development. Ref. Ares(2011)1363399 - 15/12/2011 et discours du Commissaire Piebalgs à Varsovie le 15 décembre 2011.

d'initiatives et de propositions audacieuses et crédibles de la Commission, les membres de la zone euro ont ainsi décidé de se réunir régulièrement et de se doter d'un président et d'un secrétariat, préfigurant une nouvelle organisation de l'Union où s'applique le principe « qui paie commande », c'est-à-dire à l'opposé des fondements de la Communauté.

Par voie de conséquence, les principales décisions prises au niveau européen pour faire face à la crise et renforcer la gouvernance, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, proviennent toutes exclusivement du Conseil européen. L'instauration du semestre européen, les procédures de contrôle budgétaire et de sanctions, qui ont fait l'objet d'un paquet législatif de six textes, votés par le Parlement et le Conseil, ont été présentées à la demande du Conseil européen¹². Le Pacte Euro Plus (25 mars) et la modification du traité créant un mécanisme de solidarité avec les États défaillants, sont issus de la même origine. À tel point que nombre d'interrogations sur le maintien du monopole de l'initiative législative de la Commission ont commencé à être publiquement exprimées¹³.

La représentation

L'absence d'unité de direction s'est traduite pour l'Union par une absence d'unité de représentation au niveau international alors que l'un des objectifs du traité était de renforcer sa place et son rôle sur la scène mondiale. Lors de la conférence sur la Libye à Paris le 1^{er} septembre, l'Union européenne était représentée par trois personnalités qui n'étaient pas parvenues à s'entendre sur une représentation unique, au milieu de 13 chefs d'État, 18 chefs de gouvernement et 18 ministres qui représentaient seuls leur État. C'est d'ailleurs dans le même équipage que l'Union rencontre Barack Obama pour un sommet UE-USA le 28 novembre.

La représentation du Conseil européen doit aussi être assurée devant le Parlement, car, selon le Traité, le président permanent doit rendre compte de ses travaux. Herman van Rompuy a été économe de ses apparitions au Parlement, qui doit déjà entendre le président de la Commission pour un discours annuel sur l'état de l'Union auquel il tient, ou, à chaque semestre, le président en exercice du Conseil, c'est-à-dire le chef du gouvernement qui assure la présidence tournante.

Celui-ci s'efforce de présenter à chaque fois un programme avec ses priorités et sa vision des affaires communautaires en cours. La présidence tournante a été maintenue pour permettre à tout État européen, notamment les plus récents adhérents, de « chausser des lunettes européennes » pour présider plusieurs sommets avec des tiers, animer plus de 200 comités de toute nature, présider les dix formations ministérielles du Conseil et assumer les négociations avec le Parlement. Cet exercice diplomatique à vocation pédagogique est utile pour qu'un pays se mette aux couleurs de l'Union pendant six mois, communique chez lui sur l'intégration européenne et, à Bruxelles et à Strasbourg, fasse sa publicité et celle de ses produits. Mais du point de vue de la gouvernance de l'Union, on doit s'interroger sur cette survivance.

Enfin, le Parlement et la Commission s'entendent pour défendre la méthode communautaire face au Conseil européen. Cette démarche, *a priori* compréhensible, est apparue largement illégitime face à l'urgence de la crise. Elle a affaibli l'Union sur la scène internationale en s'en prenant aux États membres qui assument financièrement le sauvetage des États en difficulté et a accru l'incertitude sur les évolutions attendues de la gouvernance économique de l'Union¹⁴.

12. Par exemple : Déclaration du Président Barroso et du Commissaire Rehn sur les propositions faites aujourd'hui par le Président Sarkozy et la Chancelière Merkel Référence: MEMO/11/557 - 16/08/2011

13. Panayotis Soldatos, Protéger l'initiative législative de la Commission européenne, 8 novembre 2011, chronique paru sur www.fenetreeurope.com

14. José-Manuel Barroso, discours sur l'état de l'Union. Strasbourg le 28 septembre 2011. Speech/11/607

L'adhésion populaire ou la démocratie

Le système de gouvernance imaginée par le traité de Lisbonne est un obstacle à l'adhésion, voire la simple compréhension des citoyens. Ceux-ci ont, par exemple, obtenu un droit de pétition spécial qui permet à un million d'entre eux de présenter une proposition à la Commission. Mais le règlement du 1^{er} février 2011¹⁵ qui l'organise est issu d'un laborieux compromis entre la Commission, le Conseil et le Parlement et, de ce fait, quasi-incompréhensible pour une personne non spécialisée.

En revanche, les Parlements nationaux saisissent de plus en plus la Commission, qui est tenue de répondre, de propositions ou de réactions à des textes d'origine communautaire. Au cours de la seule année 2011, plus de 500 avis ont été ainsi transmis par les parlements nationaux, ce qui représente une augmentation de 30% par rapport à 2010.¹⁶

Si l'Union reste le niveau pertinent préféré des Européens pour faire face à la crise (22%), elle est désormais talonnée par les gouvernements nationaux (20%), le FMI (15%) et les États-Unis (14%) et la confiance dans l'échelon communautaire recule, du fait de ces défaillances de gouvernance¹⁷. L'absence de sentiment d'appartenance à l'Union et le manque d'identification à ses responsables, nourrissent une défiance renforcée par les difficultés économiques. Dans la crise, la gouvernance de l'Union ne convainc pas et s'éloigne des citoyens. La préparation d'un nouveau traité, autour de la zone euro, en est l'une des manifestations.

On savait la gouvernance européenne complexe par nature. Dans la crise, elle a été le point faible de l'Union, au point même de l'aggraver, conduisant à des remises en cause profondes.

L'erreur la plus importante du traité de Lisbonne aura été de vouloir traiter de sujets pour lesquels les États n'étaient pas prêts à avancer sur le mode communautaire comme la politique étrangère et la défense. Les Pères fondateurs de l'Europe avaient choisi le pragmatisme de la mise en commun des intérêts économiques sans mettre en cause les attributs de souveraineté des États membres. La défiance dont la construction communautaire fait preuve à travers la crise de la dette souveraine, montre que l'urgence demeure de trouver d'abord des modes de gouvernance économique efficaces et communs.

Le débat sur la méthode communautaire ou intergouvernementale a occupé l'essentiel des discussions des acteurs bruxellois, alors que le monde entier avait les yeux tournés vers l'Union et attendait des décisions fortes, susceptibles de rassurer sur l'avenir de l'économie européenne.

Les institutions de l'Union doivent toujours démontrer leur capacité à prendre des décisions rapides, à les appliquer et à en contrôler la mise en œuvre, ce qui conduit naturellement à la création de nouvelles procédures de type fédéral. Mais, dans le même temps, elles devront faire la preuve de la pertinence de leurs règles de fonctionnement, ce qui exigera de profondes réformes de la Commission. Elles devront être capables d'imaginer un lien plus fort entre les citoyens et les décideurs, ce qui interpelle le Parlement. Ceci nécessitera vraisemblablement un effort nouveau de créativité. L'Union peut en tirer un grand profit par de nouvelles avancées dans son intégration, comme peuvent en résulter de grands dangers vers un relâchement des liens noués depuis 61 ans.

15. Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011. JO UE du 11.3.2011

16. Maroš Šefčovič Vice-Président de la Commission européenne, responsable des Relations inter-institutionnelles et de l'administration Two years after Lisbon: The Commission's view Conference Brussels, 1^{er} décembre 2011

17. Etude Eurobaromètre n°75 – Août 2011