

Le Traité de Lisbonne : des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancés à l'Union européenne

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP de Paris (Sciences Po), à l'ENA et au Corps des Mines. Il est Secrétaire général d'Europanova.

Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne au Corps des Mines et à l'IEP de Paris (Sciences Po). Il achève actuellement un ouvrage sur les rapports entre la France et l'Europe, à paraître aux éditions Saint-Simon.

Résumé :

Alors que la ratification du Traité de Lisbonne vient de commencer dans certains Etats membres et à la veille de sa ratification en France, il est essentiel d'évaluer en quoi ce Traité permet de répondre aux deux grands défis politiques auxquels est confrontée l'Union depuis le début des années 90. Le traité répond d'abord à la question du « nombre » : avec une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen, une composition de la Commission revue et des modes de décisions révisés au Conseil des ministres, ce texte parvient à trouver un équilibre entre efficacité et légitimité tout en reconnaissant l'hétérogénéité de l'UE et en ménageant des perspectives d'actions communes. Mais le traité s'efforce également de répondre au défi de la démocratisation de l'Union puisqu'il permet d'étendre les prérogatives du Parlement européen, de réduire l'opacité du processus de décision, d'ouvrir la voie à une participation accrue des citoyens européens et de renforcer le rôle des parlements nationaux. Reste que, au-delà de la seule réforme des institutions, des questions politiques demeurent, questions qui devront trouver des réponses hors traité, notamment celle des frontières de l'UE ou encore celle de sa plus grande démocratisation. *In fine*, et au-delà de la seule réforme des moyens d'actions communautaires, l'Union a besoin d'un nouvel horizon mobilisateur qui lui redonne du sens aux yeux des Etats qui la composent et de ses citoyens.

Introduction :

Le Traité « modificatif » ou « simplifié »¹ signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 suscite depuis lors des commentaires généralement optimistes saluant une « relance » de la construction européenne. Si l'on s'en tient à l'histoire politique récente, il paraît *a priori* incontestable que la signature de ce Traité est positive pour l'Union européenne : l'émergence d'un consensus des 27 Etats membres en sa faveur a, en effet, permis de sortir de la situation de blocage engendrée par les « non » français, puis néerlandais de 2005, qui n'avaient pas seulement « gelé » le processus de ratification du projet de

¹ Le texte du Traité de Lisbonne peut par exemple être consulté à l'adresse suivante : http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317. On pourra aussi se reporter au rapport de l'Assemblée nationale (novembre 2007) sur les modifications apportées par le Traité de Lisbonne au Traité sur l'Union européenne et au Traité instituant la communauté européenne - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0439.asp>

« Traité constitutionnel », mais aussi grandement affecté le dynamisme de la construction européenne.

Alors que la ratification du Traité de Lisbonne vient de commencer dans certains Etats membres et à la veille de sa ratification en France, il semble cependant essentiel d'aller au-delà de ce simple constat factuel en évaluant en quoi ce Traité permettrait de répondre aux deux grands défis politiques auxquels est confrontée l'Union depuis le début des années 90 et qu'avaient bien identifiés les chefs d'Etat et de gouvernement dans leur « déclaration de Laeken » en 2001 :

- d'une part, celui du nombre, lié à l'accroissement continu des Etats membres (de 12 en 1994 à 27 en 2007) ou à l'« élargissement » si l'on préfère ;
- d'autre part, celui de la démocratie, dans un contexte marqué à la fois par des avancées de la construction européenne, mais aussi par des critiques récurrentes sur son fonctionnement opaque et « technocratique ».

Sur ce double registre, on peut constater que les réponses apportées par le Traité de Lisbonne, et qui sont d'ailleurs largement en ligne avec celles proposées par le projet de « Constitution européenne », représentent des avancées importantes d'un point de vue institutionnel. Mais on peut également souligner qu'elles n'épuisent pas les questions soulevées par ces deux défis, et qui devront trouver de nouvelles réponses politiques à court et moyen termes.

1 – Un texte qui répond au défi du nombre : une querelle institutionnelle enfin soldée

Il faut d'abord souligner que, s'il est ratifié, le compromis, établi par le Conseil européen de juin 2007 et formalisé par le Traité de Lisbonne, viendra clore un cycle politique ouvert au début des années 90, qui a mobilisé une énergie institutionnelle considérable, voire excessive, et pendant lequel l'Union européenne a cherché à sortir d'un dilemme apparemment inextricable. Il lui fallait, à la fois, accueillir de nouveaux Etats membres pour approfondir le projet de réconciliation européenne engagé au début des années 50 ; mais, face aux risques de lourdeurs et de blocages qu'un tel afflux de nouveaux membres était susceptible de provoquer², il lui fallait aussi redéfinir la manière dont ses Etats membres participent aux prises de décisions communes, tout en maintenant la légitimité de ces décisions. A cet égard, la signature du Traité de Lisbonne ne conduit pas seulement à sortir de la crise politique ouverte par les deux « non » du printemps 2005, mais aussi et surtout d'une « querelle institutionnelle » ouverte depuis le début des années 90.

1.1. Une nouvelle répartition nationale des sièges au Parlement européen

La redéfinition du « poids décisionnel » des 27 Etats membres au Parlement européen, c'est-à-dire du nombre de représentants auxquels chacun d'entre eux aurait droit, n'a pas posé de problèmes majeurs. Les députés européens étant les représentants directs des peuples, il est apparu naturel d'augmenter substantiellement leur nombre pour prendre en compte l'arrivée de nouveaux pays, tout comme il a également semblé légitime de faire dépendre le nombre de députés désignés par chaque pays de la taille de sa population – d'où, par exemple, davantage de parlementaires européens allemands ou français que luxembourgeois ou maltais. Le Parlement européen prenant enfin la quasi-totalité de ses décisions à la majorité, l'accroissement du nombre de ses membres n'a logiquement pas été considéré comme une source de blocage potentiel.

Après quelques tensions notamment liées à la volonté italienne de disposer du même nombre de parlementaires européens que le Royaume-Uni, le compromis formalisé par le

² Des études récentes montrent que la machine communautaire a continué à fonctionner normalement après le « grand élargissement » de 2004 et que le passage de 15 à 25 membres (27 depuis le 01/01/2007) n'a pas débouché sur une cacophonie ingérable d'intérêts inconciliables, notamment grâce au recours plus fréquent au vote au Conseil des ministres. Voir Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Olivier Duhamel (dir.), *Elargissement. Comment l'Europe s'adapte* (Les Presses de Sciences Po, 2006).

Traité de Lisbonne prévoit que le Parlement européen comptera désormais 750 membres, plus son président, soit 751, avec des délégations par pays allant de 6 députés pour le Luxembourg à 96 pour l'Allemagne, la France disposant de 74 sièges. Ce compromis est basé sur un principe de « proportionnalité dégressive » retenu et proposé par le Parlement européen, et qui a finalement rallié l'ensemble des Etats membres³.

1.2. Une composition de la Commission européenne revue

Deuxième enjeu institutionnel du Traité de Lisbonne, la composition de la Commission européenne, dont la situation est plus ambiguë. Alors même qu'elle est supposée incarner « l'intérêt général européen », cette institution pouvait-elle continuer à être composée d'un représentant de chaque Etat membre, comme c'est le cas depuis le Traité de Nice, au risque de subir une « nationalisation » de ses membres, mais aussi d'en compter un jour plus d'une trentaine, et de voir ainsi mis en cause son efficacité et sa collégialité ? En même temps, est-il envisageable pour les 27 Etats membres, « grands » mais aussi « petits », de n'être plus représentés au sein d'une institution communautaire majeure, qui dispose notamment du monopole de l'initiative législative et exerce d'importants pouvoirs en matière de concurrence ? Autre question, souvent minorée : est-il vraiment si important de réduire le nombre des commissaires pour garantir l'efficacité du collège, alors que ce dernier prend ses décisions à la majorité simple, ou souhaite-t-on réduire ce nombre pour d'autres raisons, tenant notamment à la volonté de certains pays de renforcer leur influence ?

Le Traité de Lisbonne débouche là aussi sur un compromis qui avait fait l'objet de négociations longues et infructueuses dans les années 90 : il prévoit, en effet, de pérenniser à court terme le dispositif actuel, satisfaisant ainsi la revendication des « petits » et « moyens » pays qui souhaitent continuer à être représentés dans une institution très influente. Mais il prévoit que, à partir de 2014, la Commission européenne sera composée d'un nombre de Commissaires n'excédant pas 2/3 du nombre des Etats membre (donc 18 actuellement), et que les 27 désigneront à tour de rôle en ayant la garantie d'être représentés deux fois sur trois⁴. Basée sur un principe de « rotation égalitaire », cette modification de la composition de la Commission doit permettre de concilier efficacité et légitimité au sein de l'Union.

1.3. Des modes de décision révisés au Conseil des ministres

Troisième enjeu institutionnel du Traité de Lisbonne, les procédures de décision au Conseil des ministres. Les termes du problème étaient à cet égard assez simples, même s'il a donné lieu à des négociations intergouvernementales plutôt confuses et infructueuses depuis une dizaine d'années : si le vote à l'unanimité continue à être largement pratiqué dans une Union de 27 pays, celle-ci aura de grandes difficultés à prendre ses décisions et sera menacée d'inefficacité, voire de paralysie. Dans le même temps, les Etats peuvent-ils abandonner leur pouvoir d'appréciation à l'égard de décisions européennes ayant des implications sans cesse croissantes sur leur économie, leur société et leur diplomatie ?

Pour sortir de ce dilemme, le Traité de Lisbonne prévoit un nouveau mode de calcul du nombre de voix dont disposent les Etats membres au Conseil des ministres lorsqu'il vote à la « majorité qualifiée », et qui varie traditionnellement en fonction de leur importance démographique, économique et politique⁵. En lieu et place du système plutôt obscur pérennisé par le Traité de Nice, il reprend la formule retenue pour le projet de

³ La répartition des sièges proposée par le Parlement européen est consultable sur http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-11449-283-10-41-901-20071008IPR11353-10-10-2007-2007-false/default_fr.htm. On pourra aussi se reporter à T. Chopin et J.-F. Jamet, « La répartition des sièges de députés au Parlement européen entre les Etats membres : un enjeu démocratique autant que diplomatique », in *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°71, septembre 2007 - <http://www.robert-schuman.org/pdf/ge.php?num=ge-71>

⁴ Les Etats membres qui n'auraient aucun national à la Commission dans la période 2014-2019 seraient ainsi assurés d'en avoir un pendant les périodes 2019-2024 et 2024-2029.

⁵ La France compte aujourd'hui 29 voix, au même titre que l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, tandis que le nombre de voix attribuées aux autres pays s'échelonnent de 27 (Espagne et Pologne) à 3 (Malte).

« Constitution européenne » et fondée sur une « double majorité » d'Etats et de population : elle prévoit que le Conseil des ministres peut prendre une décision majoritaire dès lors qu'elle recueille l'accord d'au moins 55% des Etats (soit 15 Etats membres dans une Union à 27) représentant au moins 65% de la population. Le compromis établi par le Conseil européen de Lisbonne, notamment sur l'insistance de la Pologne, prévoit que ce nouveau système de calcul entrera en vigueur à partir de 2014, voire de 2017 si certains Etats en font la demande. Cette application différée ne met cependant pas en cause le passage à un mode de répartition de voix plus claire et plus équitable au Conseil des ministres, et paraît donner une réponse satisfaisante à une question empoisonnant la vie de l'Union depuis plus d'une décennie.

Sur ces bases, le Traité de Lisbonne prévoit une extension du vote à la majorité à 33 nouveaux articles⁶ : sont, par exemple, concernés le contrôle aux frontières extérieures, la politique d'asile ou la gestion des fonds structurels, domaines dans lesquels il devrait être plus facile pour l'Union de prendre ses décisions, puisque le refus d'un ou deux Etats ne suffira plus à leur faire obstacle. Certains de ces articles correspondent à de nouvelles compétences et interventions de l'Union (par exemple, le fonctionnement des services économiques d'intérêt général, la politique énergétique ou la protection civile) qui ont d'emblée été soumis au vote à la majorité qualifiée.

Si le Traité de Lisbonne marque à cet égard une nouvelle avancée de l'intégration politique européenne, il faut cependant souligner que le vote à l'unanimité demeure requis dans nombre de domaines comme, par exemple, la fiscalité ou la politique étrangère, et que diverses dérogations et « *opting out* » sont prévues par le Traité dans certains domaines (par exemple, la coopération policière et judiciaire pour le Royaume-Uni). Le Traité de Lisbonne reprend, par ailleurs, les dispositions prévues par la « Constitution européenne » en matière de « coopérations renforcées ». Ce mécanisme, déjà prévu par le Traité d'Amsterdam, mais non utilisé depuis lors, doit permettre aux pays volontaires d'engager ensemble une action commune dans tel ou tel domaine, tout en laissant la porte ouverte à ceux qui souhaiteraient les rejoindre ultérieurement, comme c'est déjà le cas pour l'euro ou « l'espace Schengen ». L'ensemble de ces éléments confirment que la construction européenne s'est désormais engagée dans des perspectives politiques nouvelles qui touchent à la souveraineté des Etats et aux consensus sociopolitiques nationaux, et pour lesquels il est d'autant plus délicat pour les gouvernements européens (notamment ceux qui ont recouvré leur souveraineté en même temps que la démocratie en Europe centrale et orientale) de se dessaisir de leur « droit de veto ». Il faut donc prendre acte de l'hétérogénéité des intérêts au sein d'une Union à 27, tout en ménageant un espace pour des perspectives d'actions communes⁷ : c'est aussi le grand mérite du Traité de Lisbonne de le reconnaître.

2- Un Traité qui s'efforce de répondre au défi de la démocratisation de l'Union

Par son existence même, le projet de « Constitution européenne » témoignait d'une volonté de mettre l'Europe à la portée du plus grand nombre, c'est-à-dire de la démocratiser, puisqu'il visait à clarifier les finalités philosophiques et politiques de l'Union aux yeux de ses citoyens. Satisfaire pleinement cette exigence prendra nécessairement du temps, dès lors qu'elle marque une évolution substantielle par rapport aux premières décennies de la construction européenne, souvent engagée et soutenue par des élites qui n'ont pas suffisamment pris en considération la nécessaire légitimation de leur entreprise en dehors même des résultats qu'elle produit. Si l'existence de tels résultats semble certes nécessaire, elle ne saurait, en effet, épuiser les demandes de légitimation adressées à l'Union, sauf à s'en tenir à une démarche qui réduit la légitimité à l'efficacité, démarche dont les limites sont de plus en plus évidentes. Comme au niveau national, ces demandes doivent également déboucher sur une démocratisation et une politisation

⁶ Ces 33 articles s'ajoutent aux 63 articles qui relèvent déjà du vote à la majorité qualifiée, d'où un total de 96 articles qui seront désormais concernés par ce type de vote si le Traité de Lisbonne entre en vigueur. Pour la liste de ces articles, on pourra se reporter à « Comprendre le Traité de Lisbonne », Fondation Robert Schuman, décembre 2007, annexe 3 - <http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/annexe3.pdf>

⁷ Sur ce point, on pourra se reporter à T. Chopin, « Traité modificatif. La relance institutionnelle de l'Union européenne », in T. de Montbrial et P. Moreau Defarges (dir.), *Ramses 2008*, (Dunod – IFRI, 2007).

s'appuyant sur les différents canaux de la démocratie représentative, participative ou d'opinion⁸ – ce que la déclaration de Laeken avait clairement entrevu et que le Traité de Lisbonne prévoit à divers titres.

2.1. Une montée en puissance amplifiée du Parlement européen

C'est d'abord en confirmant et en amplifiant la montée en puissance des parlementaires européens que ce Traité contribue le plus à l'approfondissement démocratique de l'Union, dès lors que les parlementaires européens sont les seuls représentants communautaires à être élus au suffrage universel direct, et ce depuis 1979.

Le Traité de Lisbonne prévoit ainsi l'extension de la procédure de codécision législative à 40 nouveaux articles⁹. Cette procédure, qui donne au Parlement européen des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil des ministres, sera principalement appliquée aux domaines de compétences actuels (marché intérieur et gouvernance économique en particulier), et plus marginalement aux compétences nouvelles qui lui sont attribuées (11 domaines sont concernés). Dans ce dernier cas, on peut, par exemple, noter que les pouvoirs législatifs du Parlement européen porteront désormais sur le contrôle des personnes aux frontières, sur les dispositions régissant l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile, ainsi que sur la lutte contre l'immigration clandestine. On signalera également que le Traité de Lisbonne permet au Parlement européen d'être consulté sur plusieurs enjeux relevant de la coopération intergouvernementale en matière diplomatique, policière ou judiciaire, et sur lesquels il n'avait jusqu'ici pas voix au chapitre.

Le Parlement européen verra aussi s'accroître ses pouvoirs de contrôle grâce au Traité. C'est à lui qu'il reviendra d'investir le Président de la Commission européenne proposé par les chefs d'Etat et de gouvernement, puis le collège de commissaires qu'il aura formé. Pour obtenir l'aval du Parlement européen, les chefs d'Etat et de gouvernement devront se concerter préalablement avec lui et tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité issue des urnes. C'est en anticipant la mise en place de ce dispositif que le Parlement européen a, d'ores et déjà, joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission Barroso, à l'automne 2004, qu'il a dans un premier temps refusé d'investir. Désormais inscrit dans les traités, ce dispositif pourrait conduire à politiser davantage les élections européennes et donc à donner du poids au vote des citoyens européens, qui pourront dès lors influencer plus directement le cours de la vie politique européenne.

2.2. Un système institutionnel moins opaque

Le Traité de Lisbonne s'efforce, par ailleurs, de réduire l'opacité qui entoure les processus de décision. Il impose tout d'abord la publicité des réunions du Conseil des ministres, lorsque celui-ci se réunit pour prendre des décisions législatives. Alors que le débat et le vote publics des lois sont au fondement même de la démocratie, une telle novation rompra avec des décennies d'une opacité d'autant plus difficile à justifier que l'Union adopte des directives et règlements dont l'impact est de plus en plus important pour les peuples, les économies et les sociétés. La publicité des réunions du Conseil permettra aux citoyens, et plus directement aux médias, d'accéder enfin à ce qui est le cœur même de la vie politique communautaire. Nul doute qu'elle contribuera à atténuer en partie la défiance populaire suscitée par les décisions prises à Bruxelles.

Le Traité de Lisbonne prévoit également de donner un nouveau visage à l'Union, avec la désignation d'un Président du Conseil européen qui pourra personnifier « l'Europe » aux

⁸ Sur ces enjeux, voir Y. Bertoncini, *Europe : le temps des fils fondateurs*, Michalon, 2005.

⁹ Ces 40 articles s'ajoutent aux 33 articles relevant déjà de la codécision, d'où un total de 73 articles qui seraient désormais concernés par la procédure de codécision, dorénavant appelée « procédure législative ordinaire », si le Traité de Lisbonne entre en vigueur. Sur ce point, voir « Comprendre le Traité de Lisbonne », op. cit., annexe 4 - <http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/annexe4.pdf>

yeux de ses peuples. Le Conseil européen réunit les 27 Chefs d'Etat et de gouvernement des pays à raison de trois à quatre sommets annuels, mais avec la rotation semestrielle, chacun n'en préside que deux. Cette intermittence empêche les citoyens de se familiariser avec l'un des lieux de pouvoir européen majeur. La désignation d'un Président stable à plein temps, et qui ne pourra pas exercer de mandat national, donnera chair au Conseil européen. Désigné par ses pairs pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois, ce Président coordonnera les travaux du Conseil européen et sera chargé de donner les impulsions et les orientations nécessaires à l'Union. Il constituera un interlocuteur identifiable pour les citoyens européens, qui pourront lui adresser leurs critiques et leurs suggestions.

2.3. Une participation accrue des citoyens européens

Le Traité de Lisbonne s'efforce de favoriser la participation des citoyens à la vie publique communautaire. Il reconnaît, par exemple, l'importance du dialogue entre les citoyens, les associations de la société civile et les institutions de l'Union, en particulier la Commission européenne. Au-delà de ces déclarations d'intention bienvenues, ce Traité crée également un « droit d'initiative populaire » permettant à un million de citoyens de se mobiliser en faveur de l'adoption d'une initiative législative ou politique par les institutions européennes. Cette mobilisation citoyenne aura pour seul effet « d'inviter la Commission à soumettre une proposition appropriée » au Conseil des Ministres et au Parlement européen – de sorte qu'on est encore loin du référendum d'initiative populaire pratiqué dans certains pays européens. Reste que, dans son esprit, cette innovation institutionnelle organise pour la première fois l'accès des citoyens au cœur même du processus décisionnel communautaire, et qu'elle marque donc un authentique progrès.

2.4. Le renforcement du rôle des parlements nationaux

Le Traité de Lisbonne attribue, enfin, un rôle inédit aux parlementaires nationaux, en prévoyant qu'ils soient directement informés et saisis des initiatives communautaires et en leur confiant la capacité de vérifier que l'Union n'outrepasse pas les compétences qui lui ont été attribuées. Il leur permettra ainsi de s'assurer du respect effectif du « principe de subsidiarité », proclamé par le Traité de Maastricht, mais dont la bonne application ne faisait pas jusqu'ici l'objet d'un contrôle politique : ils disposeront, pour cela, d'un « droit d'alerte précoce » s'il juge que l'Union dépasse ses compétences, mais aussi d'un droit d'opposition à l'activation de la « clause passerelle » qui permet d'étendre la majorité qualifiée à des domaines jusqu'alors régis par la règle de l'unanimité.

3- Des questions politiques qui devront trouver des réponses hors Traité

Au total, le Traité de Lisbonne prévoit nombre de réformes décisionnelles et démocratiques apportant d'importantes réponses institutionnelles aux deux défis politiques auxquels est confrontée l'Union depuis sa naissance, et qui devraient améliorer son efficacité et sa légitimité au regard de ses Etats membres et de ses citoyens. Parce qu'un Traité ne saurait être parfait, il faut souligner néanmoins que ces réponses ne sont que partielles, aussi bien s'agissant du défi de « l'élargissement » que de celui de la démocratisation.

3.1. Quelles frontières pour l'Union ?

Le défi de l'élargissement ne se réduit pas, en effet, à sa dimension institutionnelle : à la différence des adhésions précédentes, celles de 2004 et 2007 se sont accompagnées d'interrogations, non seulement socio-économiques et politico-institutionnelles, mais aussi et surtout de nature identitaires qui ont surgi au sein de certaines opinions

publiques (en France et aux Pays-Bas, mais qui existent aussi en Allemagne ou en Autriche). D'un côté, cette « crise d'identité » trouve son origine non seulement dans le sentiment d'une extension apparemment indéfinie qui caractériserait une « Europe sans rivages » qui ne parvient pas à prendre au sérieux la question, pourtant incontournable, du territoire. De l'autre, la chute du Mur de Berlin et la rupture géopolitique alors introduite fait apparaître un élément inédit : le contact avec la périphérie du continent européen où un travail de clarification des limites territoriales de l'Union s'impose, si l'on veut bien considérer qu'aucune communauté politique ne peut réellement s'affirmer sans définition d'un « dedans » et d'un « dehors », tous deux constitutifs de son identité.

C'est précisément sur ce point que l'on perçoit les limites de la méthode guidant actuellement la politique communautaire « d'élargissement », marquée par le primat d'une approche technique, aux dépens d'une approche politique de définition des limites territoriales de l'Union. Pour le dire autrement, le malaise face à la question des frontières est l'une des conséquences de l'absence (en tout cas apparente) de pilotage politique de l'élargissement. On comprend, certes, la difficulté géographique qu'il y aurait à établir la liste des pays « européens » qui ont ou auraient vocation à adhérer à l'Union. Néanmoins, si l'*Europe* est une entité géographique aux contours difficilement définissables, rien n'empêche l'*Union européenne*, si les Européens veulent la considérer comme une entité politique, de décider (au moins temporairement) des limites qu'elle souhaite avoir en fonction de ses intérêts¹⁰. Or, cette question éminemment politique ne peut être résolue si l'on continue d'évoquer un élargissement qui paraît sans bornes et qui est fondé uniquement sur des « critères » à respecter (définis lors du Conseil européen de Copenhague en 1993), et si l'on n'adopte pas une vision politique indiquant clairement qu'une « réunification » du continent est en cours et qu'elle pourra concerner un nombre déterminé de pays, si leurs populations et celles des pays de l'Union l'acceptent.

Ce n'est pas nécessairement en ajoutant un « critère » de plus à ceux déjà utilisés qu'on s'attaquera le mieux à la défiance populaire suscitée par les « élargissements », surtout s'il s'agit de faire référence à une « capacité d'absorption »¹¹ de l'Union bien difficile à définir. C'est avant tout en clarifiant le discours politique sur les frontières, notamment au niveau des chefs d'État et de gouvernement européens, et en exposant les raisons pour lesquelles nombre de pays sont encore appelés à rejoindre la famille européenne, tandis que d'autres bénéficieront de la politique de « voisinage » nouvellement mise en œuvre ou encore d'un partenariat stratégique, comme la Russie. A cet égard, il n'est guère rassurant de constater que le mandat du « groupe des Sages », proposé par la France pour réfléchir aux défis que devra relever l'Union à l'horizon des années 2020/2030, ne porte pas trace apparemment de cette question politique fondamentale pour redonner du sens au projet européen en clarifiant ses finalités géographiques.

3.2. *Quelle vie démocratique pour l'Union ?*

Le débat auquel a donné lieu la ratification du projet de Traité constitutionnel aura également montré que la nécessité de démocratiser l'Union ne saurait se limiter aux dispositions pourtant positives que contenait ce projet, qui sont toutes reprises par le Traité de Lisbonne. C'est aussi parce qu'ils ont le sentiment d'avoir trop peu d'occasions d'exercer une influence directe sur la conduite des Affaires européennes que nombre de Français ont utilisé le vote référendaire de mai 2005 comme un plébiscite portant sur l'Union. Le Traité de Lisbonne ne donnant pas lieu à un nouveau débat référendaire, il est probable que ce sentiment de dépossession ne diminuera pas dans les prochaines années, y compris après l'entrée en vigueur de ses dispositions démocratiques. De ce point de vue, le cycle politique ouvert en 1979 par la première élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct n'est pas encore clos, et la question de

¹⁰ Cf. M. Foucher, *L'Obsession des frontières* (Perrin, 2007).

¹¹ Cette notion (introduite comme condition à côté des trois critères d'adhésion lors du Conseil européen de Copenhague de 1993), redécouverte après l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, est définie de la manière suivante : « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats ».

la démocratisation de l'Union se pose avec d'autant plus de vigueur que les interventions de cette dernière iront en s'approfondissant, comme c'est notamment le cas depuis la signature du Traité de Maastricht.

Parce qu'il est peu probable que la nécessité de démocratiser davantage l'Union puisse justifier à elle seule l'ouverture de nouvelles négociations institutionnelles au cours des prochaines années, c'est hors Traité que des réponses devront désormais lui être apportées, sauf à vouloir en rester à une situation de semi défiance civique susceptible de conduire à une relative autocensure des gouvernements européens. Sans entrer dans le détail des avancées souhaitables, point n'est besoin de nouveau Traité européen pour engager nombre d'initiatives démocratiques, parmi lesquelles la mise en place d'un mode de scrutin permettant d'établir un lien plus direct entre les eurodéputés et leurs électeurs, ainsi que le retour à l'interdiction de cumuler le mandat de député européen et un mandat exécutif local, le renforcement du soutien politique et financier accordé aux partis européens, afin qu'ils donnent une dimension transnationale au débat public sur l'Europe, notamment à l'approche des élections européennes¹², l'attribution d'authentiques pouvoirs de contrôle aux parlementaires nationaux vis-à-vis de leur gouvernement lorsque ce dernier négocie à Bruxelles, ou le recours plus fréquent aux sondages d'opinion en préambule de toute décision politique ou législative européenne d'importance (exemple de l'adoption du budget annuel européen ou du vote des directives de libéralisation), etc.

Puisque le cadre institutionnel européen semble désormais fixé pour de nombreuses années par le Traité de Lisbonne, il s'agit de privilégier d'une manière générale toutes les initiatives permettant de renforcer « l'espace public communautaire » et de mieux structurer la vie politique de l'Union européenne. Il est d'ores et déjà possible pour les citoyens européens d'interpeller leurs représentants ministériels et parlementaires à Bruxelles, de voter lors des élections européennes ou des référendums sur l'Europe, ou encore d'accéder à l'information abondante produite par l'Union : tout l'enjeu des prochaines années sera de profiter des nouvelles avancées institutionnelles contenues dans le Traité de Lisbonne pour donner chair à une vie politique et démocratique européenne qui restera sans doute moins vivace que les vies démocratiques nationales, mais dont le potentiel de développement est substantiel.

La ratification du Traité de Lisbonne va sans nul doute susciter de nombreuses discussions au cours de l'année 2008, qui seront un prélude aux débats politiques européens suscités en 2009 par la désignation d'un nouveau Président de la Commission européenne et le renouvellement des membres du Parlement Européen. Gageons que ces deux échéances pourront toutes deux contribuer à illustrer les avancées institutionnelles non négligeables contenues dans le Traité de Lisbonne, mais aussi rappeler que les défis du nombre et de la démocratie auxquels l'Union est confrontée nécessiteront de nouveaux prolongements politiques au cours des prochaines années. La réforme des institutions n'est pas qu'une affaire d'efficacité technique mais aussi de légitimité politique et démocratique : c'est bien en cela que le Traité de Lisbonne n'est qu'une étape, importante certes, mais qu'une étape seulement, sur le long chemin de la construction européenne.

A cet égard, il est cependant essentiel de souligner que la réforme des institutions est une condition nécessaire mais non suffisante de toute « relance » de l'UE : cette « relance » a aujourd'hui besoin de s'inscrire dans un horizon politique clair, et qui permette de donner un nouveau sens à la construction européenne tout en conduisant les Etats qui le souhaitent à s'engager dans de nouvelles initiatives communes. C'est dans l'introduction que la construction européenne a trouvé son sens pendant un demi-siècle : elle avait en effet avant tout vocation à réconcilier des pays qui s'étaient plusieurs fois déchirés, au point de perdre la prééminence qu'ils avaient exercé pendant des siècles au niveau international. Ce miracle géopolitique étant aujourd'hui largement

¹² Le soutien financier récemment accordé par l'Union à des fondations créées par des partis politiques européens représente à cet égard un pas dans la bonne direction.

considéré comme un acquis, notamment chez les jeunes générations, il est probable que c'est désormais en refondant son identité sur le plan externe et en faisant la preuve de son utilité dans la mondialisation que l'UE créera les conditions d'une relance politique à la fois concrète et durable de la construction européenne. C'est aux responsables politiques européens et nationaux et, au-delà, à tous les acteurs qui le souhaitent, de relever un tel défi, dont la difficulté et la portée s'apparentent à celui qu'ont eu à affronter - et avec quel succès - les Pères fondateurs de l'Europe aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.