

# Rétrospective des traités européens

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*Le 2 octobre 2009, les Irlandais se prononçaient en faveur du traité de Lisbonne, rejoignant ainsi les 24 pays déjà signataires. Une étape décisive en vue de l'entrée en vigueur du traité ; un « oui » qui a mis fin à une longue période de préparation et de ratification. En effet, dans la foulée, les deux derniers pays réticents, la Pologne et la République tchèque, ont eux aussi signé le traité qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.*

*Un processus long donc, comme le souligne Jean-François Drevet, pour des avancées institutionnelles qui ne « sont pas à la hauteur des enjeux », eu égard à la conjoncture internationale et au contexte économique préoccupant. Après avoir rappelé la lenteur des processus de mise en œuvre des traités européens, l'auteur souligne, notamment, la nécessité pour l'Europe de se construire une politique économique commune, et de « se donner les moyens de se faire respecter » sur la scène mondiale. T.P. ■*

**A**près le « oui » massif (67 %), sinon franc des Irlandais, la longue période de ratification du traité de Lisbonne vient de prendre fin. Le calcul de Václav Klaus, président de la République tchèque, de le bloquer à lui seul (dans l'espoir que les conservateurs britanniques parviendront à le torpiller quand ils seront au pouvoir), a été déjoué et le traité doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Ainsi sont clôturées près de deux décennies d'hésitations institutionnelles,

marquées par des modifications incessantes des traités depuis 1991.

## *Des traités péniblement négociés*

On peut aussi supposer qu'instruits par cette expérience, les chefs d'État et de gouvernement ne se replongeront pas de sitôt dans les complexités des conférences intergouvernementales et les aléas des procédures de ratification. Le tableau

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

ci-dessous donne une idée du temps passé à préparer et à faire adopter les traités successifs : au moins un an pour se mettre d'accord sur un texte et en moyenne 17 mois pour le faire ratifier.

Si le traité de Rome, qui est près de la moyenne en termes de délais, a permis à la Communauté économique européenne de fonctionner pendant 30 ans, ce n'est pas le cas de ses successeurs, péniblement négociés, de plus en plus difficilement ratifiés et parfois remis en cause avant même leur entrée en vigueur. Si le traité de Maastricht, qui a donné à l'Union sa monnaie unique, méritait cet effort, on peut s'interroger sur les progrès millimétriques réalisés à Amsterdam, puis à Nice.

Avec la déclaration de Laeken (adoptée fin 2001) et la Convention européenne, on espérait contourner ces obstacles. Mais, si on cumule les délais du traité constitutionnel avec ceux du traité de Lisbonne, on arrive à près de quatre ans de préparation auxquels s'ajoute au moins la même durée de ratification.

En apparence, il faudra se contenter pendant assez longtemps du traité de Lisbonne, bien que ses avancées institutionnelles ne soient pas à la hauteur des enjeux. Le maintien d'un commissaire par État membre, par exemple, qui a été le prix à payer pour obtenir le « oui » irlandais, ne va pas faciliter la revitalisation de la Commission européenne. D'après beaucoup d'observateurs, le bilan limité du premier mandat Barroso est, en partie, le résultat d'un collège trop nombreux pour être un véritable exécutif. Quant aux innovations du nouveau dispositif (le président de l'Union européenne et le haut représentant pour la Politique extérieure s'ajoutent au président de la Commission), elles doivent encore être testées.

### *Les enjeux économiques*

Pendant ce temps, le monde a évolué : il est maintenant bien loin de l'« ère des bons sentiments<sup>2</sup> » ouverte après l'effondrement du mur de Berlin et la fin de la guerre froide. Dans le domaine économique, en dépit des signes de reprise, la situation restera préoccupante pendant

#### **Les traités européens : de la signature à la mise en œuvre**

Traité	Signature	Entrée en vigueur le	Préparation (en mois)	Ratification (en mois)
CECA*	18 avril 1951	24 juillet 1952	11	14
Rome	25 mars 1957	1 <sup>er</sup> janvier 1958	9	9
Acte unique	Février 1986	Juillet 1987	8	17
Maastricht	7 février 1992	1 <sup>er</sup> novembre 1993	14	21
Amsterdam	2 octobre 1997	1 <sup>er</sup> mai 1999	18	19
Nice	26 février 2001	1 <sup>er</sup> février 2003	13	24
Constitutionnel	29 octobre 2004	Abandonné	35	Interrompue
Lisbonne	13 décembre 2007	1 <sup>er</sup> décembre 2009	6	23

\*Communauté européenne du charbon et de l'acier.

2. En référence à la vie politique apaisée inaugurée aux États-Unis par la présidence Jefferson (1801) et qui a pris fin avec l'élection d'Adams en 1824.

encore assez longtemps. Pas plus que les États-Unis, l'Europe ne s'est dotée des règles de gouvernance financière nécessaires pour discipliner les banques. Elle peut y contribuer, mais une décision efficace est du ressort d'une autorité mondiale. Quant au budget communautaire, il est hors d'état de contribuer significativement à la relance : avec 1 % du PIB (produit intérieur brut), il n'en a pas les moyens. Cela ne va pas changer. Lourdemment endettés, les États membres ne vont pas militer en faveur d'une augmentation de leur contribution assez forte pour lui permettre de jouer un rôle macroéconomique.

En revanche, le gros navire communautaire s'est montré capable de naviguer dans la tempête. L'euro tant critiqué a évité un *tsunami* monétaire. Comme le montre le cas de l'Islande, ceux qui croyaient aux vertus de l'isolement sont maintenant anxieux de rejoindre la monnaie unique, condition nécessaire mais pas suffisante de l'intégration. Comme on avait pensé que du marché commun dériverait une Europe politique, la création de l'euro semblait assurer l'émergence d'une politique économique commune. Comme ce n'est pas le cas, l'Europe doit maintenant la construire et prendre les mesures nécessaires pour valoriser les acquis de la monnaie unique, avant que l'augmentation du nombre des États membres de la zone euro ne rendent la Banque centrale européenne (BCE) aussi difficile à gouverner que la Commission.

Par ailleurs, la construction du marché unique, qui occupe une grande partie des services de la Commission depuis plus de 20 ans, donne des signes d'essoufflement : il paraît de plus en plus difficile, et peut-être inopportun, d'étendre la liberté de prestation de services<sup>3</sup> sans politiques d'accompagnement. Le débat sur la directive dite « Bolkenstein » a montré qu'elle n'était pas praticable avec de forts écarts de revenus entre les États membres.

Longtemps servie par les nouvelles technologies et initialement avantageuse pour le consommateur, la déréglementation des télécommunications est affectée par des ententes illicites et la cupidité de certains opérateurs (qui se battent pour recruter de nouveaux clients et négligent le service après-vente). Également facilitée par la technologie (les réservations sur Internet), la libéralisation du transport aérien est menacée par la montée des contraintes écologiques. Dans le secteur de l'énergie, les impératifs de long terme (sécurité d'approvisionnement, respect de l'environnement et lutte contre le changement climatique) s'opposent, de plus en plus clairement, à la rentabilité à court terme recherchée par les opérateurs. La conciliation entre la mise en concurrence des services postaux et le respect de la cohésion territoriale (un des nouveaux objectifs inscrits dans le traité de Lisbonne) se présente de manière encore plus aléatoire<sup>4</sup>.

3. L'une des quatre libertés de la construction communautaire : des personnes, des marchandises, des capitaux et des services.

4. L'évaluation des charges induites par la libéralisation en cours de La Poste, au titre de la cohésion territoriale et les conditions de transfert de ces charges depuis les usagers (qui les payaient antérieurement dans le cadre de systèmes de prix unique ou de péréquation tarifaire) vers le contribuable (appelé à financer le coût des compensations) est une source de préoccupation. Elles peuvent être élevées, comme on l'a constaté en France lors de la signature du contrat entre l'État

Non seulement la déréglementation n'est pas une réponse suffisante au problème de la modernisation des services d'intérêt général, mais elle présente des risques qui ont été sous-estimés. Si on veut la poursuivre, il importe de l'accompagner de mesures appropriées, ou mieux, de politiques assurant la prise en compte des impératifs indiqués ci-dessus. Comme les autres exécutifs, la Commission a des problèmes de coordination de ses actions, et notamment de leur impact territorial, dont elle ne s'était pas trop soucée jusqu'à présent. Comme les autres aussi, elle a superposé des objectifs contradictoires. Il est temps de hiérarchiser ses priorités.

### *Se faire entendre sur la scène internationale*

En politique étrangère, la situation est plus préoccupante encore. Le terrorisme n'a pas désarmé et jamais le risque de prolifération nucléaire n'a été aussi important. Les rapports de puissance reviennent au premier plan. L'Europe subit des pressions accrues des pays de la périphérie : l'Iran multiplie ses centrifugeuses, la Libye prend des otages, la Russie coupe le gaz ou désorganise les réseaux informatiques de ses anciens satellites et la Turquie bloque la coopération OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) / UE. De brutales démonstrations militaires en Géorgie, au Liban ou à Gaza, ont marqué les dernières années.

Face à ces menaces, le *soft power* européen ne fait pas le poids. Les tentatives d'exercice conjoint de la souveraineté, de création laborieuse d'une capacité de défense, paraissent bien dérisoires par rapport à la dégradation de la situation géopolitique dans l'ensemble euro-méditerranéen. Les régimes dictatoriaux, qui n'ont aucune considération du bien-être de leur peuple, ne se soucient guère des remontrances de Bruxelles. Pendant que l'Iran prépare sa bombe atomique, les États membres ne parviennent pas à se mettre d'accord pour quitter l'Assemblée générale des Nations unies pendant le discours du président Ahmadinejad. Quand elle agit, comme en Afghanistan, l'Europe se tient à la remorque des États-Unis, ce qui ne l'a guère aidée pendant la période Bush. Même si le climat a changé à Washington, l'Europe doit se donner les moyens de se faire respecter. A-t-elle le temps et les capacités pour y parvenir ?

Les prochaines tribunes européennes de *Futuribles* seront consacrées à ces différentes préoccupations. Parmi les questions posées, on trouvera celle de la capacité de la base juridique de Lisbonne à assurer de nouveaux développements des politiques communautaires. On cherchera aussi à savoir si la recherche d'un nouveau traité ne serait pas, quand même, à l'ordre du jour et quelles seraient les procédures à établir pour éviter les errements du passé. ■

---

et La Poste, qui évalue les surcoûts, au titre de l'aménagement du territoire, à 399 millions d'euros, un peu plus que le budget 2007 de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (390 millions d'euros).