

La Crise et la Gouvernance Européenne.

Philippe de Schoutheete, 15 janvier 2009

L'entité politique créée en un demi siècle par la volonté d'intégration de certains pays européens est d'une grande originalité. Rien de semblable n'existe ailleurs, ni n'a existé dans le passé. C'est une banalité de le dire. Banalité aussi de constater que la gouvernance de cette entité politique est en permanente mutation. L'Union européenne ne se gouverne pas aujourd'hui comme la Communauté des pères fondateurs, ni même tout à fait comme celle de la décennie pendant laquelle Jacques Delors a dirigé la Commission, ce qui infirme d'ailleurs certaines comparaisons. La volonté d'exercer une souveraineté partagée, en donnant progressivement de réels pouvoirs à des institutions européennes indépendantes, était forte au départ. Elle s'est longtemps maintenue, puis affaiblie. Aujourd'hui elle est tout simplement absente : la majorité des participants (qui ne sont évidemment pas les mêmes que ceux que nous connaissions au départ) n'envisage pas de revenir en arrière, mais plus personne, ou presque, ne veut de nouveaux transferts de souveraineté. L'encéphalogramme est plat. La bicyclette s'est arrêtée, sans d'ailleurs que le cycliste ne tombe, parce que la politique n'est pas gouvernée par les lois de la mécanique.

Cette mutation de la gouvernance n'est pas en elle-même étonnante. La France non plus ne se gouverne pas aujourd'hui comme celle des années cinquante, ni même tout à fait comme celle du Général de Gaulle. Quant à la Belgique, son système politique est entièrement différent de celui que nous connaissions il y a cinquante ans. Pourquoi l'Europe échapperait-elle à un phénomène aussi répandu ?

Mais le fait d'être en permanente mutation a des conséquences. Nous subissons l'impact d'une crise qui touche le monde financier, l'économique, le social, l'idéologique, l'éthique, c'est-à-dire qu'elle est politique au sens large et noble de ce terme. L'impact d'une crise de ce genre sur une gouvernance en mutation ne se mesure pas en quelques semaines, ou quelques mois. Elle relève plutôt des phénomènes de longue durée, chers à Fernand Braudel ⁽¹⁾. Au minimum faudrait il se donner le recul de l'horizon politique dans une démocratie, ce qui tourne en moyenne autour de cinq ans.

Il y a donc témérité à vouloir parler aujourd'hui de l'impact de la crise économique et financière sur la gouvernance européenne. En l'absence du recul nécessaire on doit se limiter à quelques réflexions préliminaires. Mais comme personne ne peut donner d'assurance sur la durée et l'ampleur des problèmes, il peut être utile de faire le point à titre provisoire, en sachant que, demain, ces vues devront être révisées.

Quand commence la crise ?

Pour les observateurs avertis la crise monétaire et financière est en cours depuis bien plus d'un an. Le gouverneur de la Banque de France, Christian Noyer le confirmait récemment : « *On peut en dater le début au mois d'août 2007 quand des perturbations sévères sont apparues sur le marché interbancaire* » ⁽²⁾. Mais pour l'opinion publique européenne la perception du risque est venue beaucoup plus tard. Elle a longtemps cru que la crise des prêts hypothécaires aux Etats-Unis resterait géographiquement localisée dans ses effets, comme d'autres crises l'avaient été dans les décennies précédentes. C'était un problème américain !

L'homme de la rue, qui a toujours du mal à visualiser la mondialisation et pour qui les problèmes de liquidité interbancaire sont largement incompréhensibles, ne percevait pas, ne percevait sans doute toujours pas vraiment, que l'intégration financière a atteint un niveau qui,

au niveau mondial, multiplie les interconnexions et généralise l'interdépendance des marchés et des institutions.

La première alerte, perçue comme telle par une partie seulement de l'opinion, survient le 9 août 2007 quand la banque BNP Paribas suspend les transactions sur deux de ses *hedge funds* en difficulté et que les banques centrales, y compris la Banque Centrale européenne, doivent injecter massivement des liquidités dans le système financier. Mais le sentiment d'une catastrophe imminente ne se répandra que bien plus tard, avec les répercussions mondiales de la faillite de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008. C'est bien la date que le Président Sarkozy assigne au début de la crise financière systémique. ⁽³⁾

Il est vrai que des sages avaient depuis longtemps signalé les risques encourus. Dès 2001 ils disaient notamment que « *l'intégration accrue des marchés des valeurs mobilières implique une plus grande interconnexion de manière transfrontalière, ce qui augmente leur exposition commune à des chocs financiers* » ⁽⁴⁾. En août 2007, Bruegel, think tank bruxellois spécialisé dans les questions économiques et financières au niveau international, publiait une étude intitulée « *Is Europe ready for a major banking crisis ?* » ⁽⁵⁾.

Mais le sort des sages est de n'être pas écouté !

Les débats du Conseil européen réuni à Bruxelles les 19 et 20 juin 2008 ont été dominés par les conséquences du « Non » irlandais au traité de Lisbonne. Ses conclusions s'étendent aussi sur le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, sur la hausse des prix alimentaires et du pétrole, ainsi que sur la situation dans les Balkans occidentaux. Un paragraphe unique est consacré aux marchés financiers. « *Le Conseil européen constate que les marchés financiers internationaux montrent des signes de stabilisation, mais que la situation générale demeure fragile. Le plan de travail global actualisé, adopté en octobre dernier en réaction aux turbulences survenues sur les marchés financiers, est en cours de mise en oeuvre comme prévu et devrait être mené à bien pour la fin de 2008* » ⁽⁶⁾. On n'est pas vraiment dans une atmosphère de crise.

Ce qui ressort de cette analyse c'est que, pour l'opinion publique, la question de la gouvernance européenne dans la crise ne se pose qu'au cours du deuxième semestre 2008, au moment où la France exerce la présidence de l'Union. Il est donc légitime de poursuivre notre réflexion par un regard jeté sur cette présidence.

La présidence française.

L'année 2008 s'est terminée dans un concert d'éloges à l'égard de la présidence en exercice. Ils proviennent de tous les horizons politiques y compris de secteurs qui ne peuvent pas être suspectés de partialité en faveur du Président de la République. Pour le *Monde* « M. Sarkozy a fait preuve d'un savoir faire et d'une énergie qui lui valent aujourd'hui, non sans raison, un concert de louanges » ⁽⁷⁾. « *Mr Sarkozy thrives on adversity and is bored by tranquillity* » ⁽⁸⁾. Au Parlement européen les compliments proviennent de sources aussi diverses que Francis Wurz, président du groupe communiste, ou Andrew Duff, qui tout en étant député britannique est président de l'Union des Fédéralistes européens. Dans un raccourci teinté d'ironie, un journaliste du *Financial Times* écrit « *France's six-month presidency of the European Union has been declared a triumph, most vocally by Nicolas Sarkozy, but by a few others as well* » ⁽⁹⁾.

Toute présidence européenne sérieuse se fonde sur un programme soigneusement préparé, souvent longtemps à l'avance, qui est très régulièrement bouleversé par des événements imprévus. Elle est, fort naturellement, jugée sur sa capacité à réaliser son programme et, en même temps, à faire face à l'imprévisible.

La présidence française avait prévu de s'occuper de politique agricole, d'union méditerranéenne, de changement climatique, d'asile et d'immigration, de sécurité commune. Dans chacun de ces domaines des progrès, plus ou moins importants selon les cas, ont en effet été réalisés. Elle ne pouvait évidemment prévoir d'avoir à s'occuper du referendum perdu en Irlande sur le traité de Lisbonne, de l'affrontement en Géorgie ou de la brusque accélération de la crise financière mondiale. C'est surtout dans ces derniers cas que l'intervention dynamique du Président Sarkozy a frappé l'opinion. Sa présence personnelle sur tous les fronts, sa volonté évidente d'aboutir, en bousculant au besoin les habitudes et les procédures, a étonné et convaincu. Les citoyens européens ont eu l'impression qu'il y avait un pilote dans l'avion, impression dont il faut bien reconnaître qu'elle se produit, au niveau européen, moins fréquemment que l'on pourrait le souhaiter.

Pendant la présidence française, l'Union européenne a donc eu le sentiment d'être gouvernée, et bien gouvernée. Elle a eu un gouvernement ! Est elle, pour autant, assurée de sa gouvernance ?

Pour répondre à cette question, il faut s'entendre sur les mots. Pour le Petit Larousse le gouvernement est « l'organe qui détient le pouvoir exécutif ». Pour la Commission, qui a consacré un Livre blanc à la gouvernance européenne, celle-ci se définit comme étant « l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques ayant trait à la manière dont les pouvoirs sont exercés » ⁽¹⁰⁾. La manière dont les pouvoirs sont exercés dans l'Union tient évidemment aux institutions, et c'est par elles qu'il faut poursuivre l'analyse.

Il s'agit, bien sûr, des institutions exécutives. Le Parlement européen ne s'est pas désintéressé de la crise. Il en a traité au cours des auditions régulières du président de la Banque centrale européenne par la commission économique et financière présidée par Pervenche Bérés. En juin et juillet 2008 il a adopté des résolutions demandant à la Commission d'introduire des propositions législatives établissant de nouvelles règles pour les marchés financiers ⁽¹¹⁾. Mais le Parlement est un pouvoir législatif alors que la gestion de crise est essentiellement une responsabilité de l'exécutif qui, dans le cadre européen, est constitué par la Commission et le Conseil. S'agissant d'une crise du système financier il est logique d'ajouter à ces deux institutions la Banque Centrale européenne, peut-être même de commencer par elle.

La Banque Centrale européenne.

Depuis sa création la Banque Centrale a été considérée comme une institution sérieuse et respectable, mais lourde, conservatrice, obsédée par la courbe de l'inflation et dominée par la règle du consensus, manquant de l'agilité nécessaire pour faire face aux crises potentielles. Aux yeux de certaines capitales elle apparaissait, en somme, comme trop « germanique », et les critiques étaient nombreuses et répétées, en particulier en provenance de Paris. Ce que la crise a démontré, c'est que ces critiques étaient mal fondées.

Le 9 août 2007 elle a procédé, en quelques heures, à une injection massive de liquidités dans le système bancaire. Cette action s'est poursuivie et renouvelée pendant des mois, souvent en concertation avec la Federal Reserve américaine et les banques centrales du Royaume Uni, du Japon, de la Suisse, du Canada. « *By far the biggest monetary intervention in world history* » ⁽¹²⁾ note un expert. Avec ces mêmes partenaires elle décide le 8 octobre 2008 une réduction importante et concertée du taux de refinancement, ce qui est également un exercice collectif sans précédent. Dans cette concertation internationale, c'est souvent la banque européenne qui a pris l'initiative et qui s'est montrée plus rapide, plus agile que d'autres. Quand le gouvernement belge a dû faire face à la débâcle de la banque Fortis, on a vu Jean -Claude Trichet apparaître dans les couloirs de Bruxelles et sur les écrans de télévision.

L'action de la Banque Centrale depuis le début de la crise est, de l'avis général, un parcours sans faute. Elle a évidemment contribué à la bonne tenue de l'euro, ce qui est un service inappréciable. «*Had it not been for the euro, the shockwaves from the meltdown in September and October would have spread to the currency market, creating tensions that would have set Europe's political and economic integration back by decades*»⁽¹³⁾. Dans l'opinion, cette présence de la Banque a contribué à affermir le sentiment que l'Union était gouvernée, que l'autorité publique européenne abordait les problèmes de manière concertée et efficace.

Ce résultat n'est pas le fruit du hasard. La Banque centrale avait organisé en 2005 et 2006, avec la participation d'experts extérieurs, des exercices de simulation de crise, une forme de *Kriegspiel* financier, qui a conduit à la mise en place d'un réseau de communication, et à une répartition des rôles entre différents acteurs⁽¹⁴⁾, ce qui s'est révélé précieux quand la fiction a fait place à la réalité. Gouverner c'est prévoir !

La Commission.

Dans les premiers mois de la crise bancaire et financière, la Commission s'est délibérément abstenue d'intervenir dans le débat.

Cette réticence a été initialement justifiée par le fait que la Commission n'avait ni la compétence ni les moyens budgétaires d'intervenir dans une crise de ce type, ce qui est à la fois vrai et faux. Il est vrai que la Commission ne trouve pas dans le traité une compétence spécifique dans le domaine monétaire, bancaire ou pour la gestion macro-économique. Il est vrai aussi que le budget de l'Union, théoriquement fixé au seuil déjà fort bas de 1,24% du PIB de l'Union, est en fait rabaissé chaque année par le Conseil ECOFIN au point qu'il n'atteindra en 2009 que 0,90% du PIB. La marge de manœuvre est quasi inexistante ! Par contre la Commission a, dans la structure institutionnelle de l'Union, des compétences générales qui auraient pu, et dû, être utilisées: celle d'exprimer et de défendre l'intérêt collectif face aux intérêts nationaux, celle de proposer puis d'initier des réglementations nouvelles là où elles pourraient être nécessaires, celle d'appliquer le droit communautaire, avec la souplesse requise par une crise sans précédent, certes, mais dans un esprit de non-discrimination que certains ne semblaient guère vouloir respecter.

Une autre explication de cette réticence se fonde sur l'argument que les Etats membres ne souhaitent manifestement pas que la Commission intervienne, parce qu'ils craignent que cela ne conduise à terme à un transfert de compétences au niveau européen. La constatation est indiscutable. Les bureaucraties nationales, en particulier celles des finances, dûment relayées au niveau du Conseil par leurs Ministres respectifs, s'opposent depuis toujours à tout ce qui pourrait conduire à une diminution de leurs pouvoirs. Si, au cours des années, la Commission les avait toujours écoutées, il n'y aurait aujourd'hui ni marché intérieur ni monnaie unique. Il y a là sans doute une leçon à méditer.

Cette absence relative de la Commission dans le débat a été remarquée. Au cours de l'automne 2008, des voix se sont élevées pour demander qu'elle reprenne son rôle. Les trustees de *Friends of Europe*, présidés par Etienne Davignon, «*call on the European Commission and its President, Jose Manuel Barroso, to take the leading role and responsibilities that belong to the institution*»⁽¹⁵⁾. Le comité d'orientation de «*Notre Europe*», qui réunit sous la présidence de Jacques Delors des personnalités de haut niveau provenant de nombreux pays, souligne que «*la continuité et la cohérence de l'action de l'Union doivent être assurées par la Commission européenne*»⁽¹⁶⁾. A la veille du Conseil européen de décembre, quatre think tanks européen unissent leur voix pour demander

notamment que la Commission élabore un cadre commun pour des interventions dans le domaine financier ⁽¹⁷⁾.

Au cours des derniers mois de 2008, la Commission a adopté une attitude plus proactive. Un séminaire consacré à ces questions, rassemblant tous les membres de la Commission et des experts venus de l'extérieur, s'est tenu au mois d'octobre. Le 26 novembre elle a rendu public un plan européen pour la relance économique qui a largement inspiré les conclusions du Conseil européen de décembre ⁽¹⁸⁾. On peut discuter sur le point de savoir si ce plan répond ou non aux exigences du moment, mais le fait institutionnel est que dans son élaboration et son adoption la Commission a joué le rôle qui est le sien.

Il reste qu'aujourd'hui encore l'Union ne s'est pas dotée d'un système européen de contrôle prudentiel sur les banques exerçant une activité transfrontalière. Ceci nuit à la crédibilité d'une intervention de l'Union, ou des pays de l'euro, au niveau mondial. Pourtant de nombreuses voix autorisées s'élèvent en ce sens. Dans une intervention devant la commission des Finances de l'Assemblée nationale, Alexandre Lamfalussy, dont l'expérience et la sagesse sont reconnues par tous, note qu'aujourd'hui le trait dominant des marchés financiers est un haut degré d'opacité mais que l'établissement de plus de transparence, par la circulation d'information de nature prudentielle, se heurte à beaucoup d'obstacles de nature juridique ou autre, qu'il faudrait donc écarter ⁽¹⁹⁾. Nicolas Véron, de l'Institut Bruegel, proposait en août 2007 que les banques européennes ayant une activité transfrontalière soient soumises à « *an EU level regulatory and supervisory (prudential) regime* » ⁽²⁰⁾. Le Center for European Policy Studies (CEPS) propose la création d'un « *European system of financial supervisors* » ⁽²¹⁾. Dans ce secteur la gouvernance européenne est manifestement en défaut et le principe de subsidiarité est invoqué à contre sens.

La présidence française a fait un effort particulier pour associer la Commission à ses activités. Par exemple, Nicolas Sarkozy a insisté auprès des Russes pour que le Président Barroso participe, à Moscou, aux discussions cruciales sur la Géorgie, ce qui n'était pas évident. On doit s'en féliciter. Mais il reste, peut être en raison du tempérament contrasté des deux hommes, que le Président de la Commission est souvent apparu comme l'adjoint, le collaborateur du président du Conseil européen. Tel n'est pas son rôle institutionnel.

La combinaison d'une activité réduite et d'un rôle effacé, au moins en apparence, a nui à l'image de la Commission, particulièrement dans les pays petits ou moyens qui traditionnellement voient dans cette institution un défenseur de leurs intérêts, et de l'intérêt commun. A tort ou à raison, la contribution de la Commission à la gouvernance européenne dans la crise n'a pas été jugée déterminante.

Le Conseil.

Il semble normal d'examiner ensemble l'œuvre du Conseil et celle du Conseil européen, même si les juristes font une distinction entre ces deux instances. C'est sur la performance de cet ensemble au cours de la présidence française, notamment face à la crise, que se concentrent les éloges évoqués au début de cet article. Laissons parler le Président de la République : « *Dans la crise financière, l'Europe a été unie. L'Europe a demandé le Sommet de Washington, l'Europe a demandé le G20 et l'Europe organisera à Londres, le 2 avril prochain, le Sommet de la réforme de la gouvernance mondiale. L'Europe a dit d'une seule voix qu'elle voulait d'un capitalisme d'entrepreneur et non pas d'un capitalisme de spéculateur, qu'elle voulait la réforme du système financier, qu'elle voulait une autre place pour les pays émergents, qu'elle voulait la moralisation du capitalisme.* » ⁽²²⁾. « *L'Europe est passée de l'influence à la puissance* », dit Jean Pierre Jouyet, qui fut un des principaux artisans de cette présidence ⁽²³⁾.

Le succès est indéniable, très généralement reconnu. Mais du point de vue qui nous intéresse ici, c'est-à-dire celui de la gouvernance, de la manière dont les pouvoirs sont exercés, on peut se poser un certain nombre de questions.

1. La première, la plus évidente, tient au rôle déterminant du Président. « *Si on avait eu en France quelqu'un d'autre que Nicolas Sarkozy, je ne suis pas certain qu'on aurait réussi de la même façon* », admet Jean Pierre Jouyet. Combien de membres du Conseil européen partagent-ils, au même degré, la dynamique et le goût du risque du Président de la République ? Si la présidence avait été exercée par le chef du gouvernement d'un petit pays, aurait-il été reçu à Moscou au mois d'août pour parler de la Géorgie ? Le propre des performances individuelles de haut niveau, qu'elles soient sportives ou politiques, est d'être difficiles à imiter et à reproduire.
2. L'incarnation du Conseil en tant qu'institution, c'est à dire Javier Solana, Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune, a été assez largement marginalisé au cours de cette période. Cela a été noté, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. La résonance est d'autant plus forte que le titulaire futur de ce poste est appelé par le traité de Lisbonne à devenir, sans en avoir le nom, une sorte de ministre des affaires étrangères de l'Union.
3. Le couple franco-allemand joue traditionnellement un rôle de moteur dans l'Union, c'est-à-dire qu'il donne du grain à moudre aux institutions, surtout sur les sujets, ou pendant les périodes, où la Commission est réticente. Ce moteur est grippé. Il ne s'agit pas des personnes. Il s'agit d'une divergence, qui n'est pas nouvelle, dans la perception des intérêts et le choix des approches politiques. Comme tous les couples, celui-ci ne fonctionne que lorsque, de part et d'autre, on est convaincu que l'avantage d'une action commune prime, et doit primer, sur la défense d'approches ou d'intérêts divergents. Cette conviction a souvent existé dans le passé et a conduit à des compromis, parfois historiques. Elle semble moins présente aujourd'hui. Coïncidence ou malchance, il se fait que le Benelux qui a souvent joué dans le passé un rôle dynamique ⁽²⁴⁾, a pratiquement cessé d'exister depuis le referendum négatif des Pays Bas sur le traité constitutionnel, et la mésentente a atteint des sommets au cours de la gestion de la débâcle de la banque Fortis.
4. Croire, comme certains, que l'on peut substituer à des alliances stables, comme celles-là, des coalitions occasionnelles, réunissant des partenaires à chaque fois différents, choisis en fonction des sujets, est une illusion. Cette pratique directement inspirée de la diplomatie du 19^{ème} siècle, remise au goût du jour par Donald Rumsfeld (« *coalition of the willing* ») n'a jamais fonctionné dans un cadre multilatéral. Elle a toujours échoué parce qu'elle est source de tensions et non de synergies.

Il ne s'agit en rien de minimiser les résultats spectaculaires d'une présidence dynamique. Mais on aurait sans doute tort de croire, au vu de ces résultats, que la bête se porte bien. On aurait tort, aussi, de conclure que, pour l'avenir, la gouvernance est assurée.

Et le traité de Lisbonne ?

Ce traité apporte de sérieux progrès à la construction européenne du point de vue de la démocratie (pouvoirs du Parlement européen et des parlements nationaux), de l'efficacité (votes à la majorité qualifiée) et des relations extérieures. Il a l'ambition de renforcer, par diverses mesures, le poids, la cohérence et les moyens de l'exécutif, c'est-à-dire de faciliter sa gouvernance. Peut-on dire que, si ce traité entrait en vigueur nous serions mieux armés pour faire face à des crises comme celle que nous connaissons ? A nouveau il faut, pour répondre, examiner les deux branches de l'exécutif.

La Commission sort incontestablement perdante du compromis trouvé au Conseil européen de décembre 2008. Une partie du prix qu'il a fallu payer pour obtenir la tenue d'un nouveau referendum en Irlande (prix payé sans garantie de résultat) est le maintien indéfini de la règle d'un commissaire par Etat, c'est-à-dire d'une Commission pléthorique. A partir de là s'enclenche un engrenage dont nous avons eu la démonstration sous nos yeux:

- Le maintien de cette règle fait que les commissaires sont perçus, et se perçoivent, comme « représentant » l'Etat membre dont ils sont issus. Il devient impossible dès lors de voter au sein du collège. La disparité des Etats représentés est trop grande ; un vote non pondéré manquerait de légitimité. La Commission Barroso sera sans doute la première à clôturer son mandat sans avoir jamais voté.
- Faute de pouvoir voter, il faut décider par consensus. Dans un groupe aussi large, le consensus n'est pas facile à atteindre, donc la Commission reste facilement inactive. D'autre part, pour vaincre l'immobilisme, la tendance naturelle est de renforcer l'autorité du Président, en évoluant vers un système présidentiel. Ces deux tendances sont manifestes dans la Commission actuelle.
- Dans sa recherche du consensus, le Président a plutôt avantage à parler aux chefs de gouvernement, qu'il rencontre régulièrement au Conseil européen, plutôt qu'à leurs « représentants » au sein de la Commission. La collégialité disparaît. Comme il ne peut pas parler de tout à tous, il choisit naturellement de parler surtout aux grands Etats, renforçant ainsi la tendance, bien évidente, vers un « directoire » de ceux-ci. Il est aujourd'hui implicitement admis que la Commission ne fait pas de proposition lorsqu'un des grands Etats est notoirement opposé à cette initiative.

Ces considérations ne sont pas formulées dans un esprit critique. Sur base du système existant, l'engrenage indiqué est inévitable ; il aboutit parfois même à un moindre mal. C'est le système qu'il aurait fallu changer ! Mais l'analyse explique bien pourquoi, à la seule exception honorable des pays Benelux, il a été si facile de trouver, en décembre dernier, un consensus sur le maintien d'un commissaire par Etat, règle qu'on avait auparavant décidé d'abandonner. Avec une Commission pléthorique, les petits pays sont heureux de conserver l'apparence du pouvoir et de l'influence, les grands satisfaits d'en détenir la réalité.

Toujours est-il que personne ne s'attend à ce que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne renforce le rôle de la Commission dans la gouvernance européenne. Qu'en est-il du Conseil ?

Le traité de Lisbonne modifie en profondeur son mode de fonctionnement en créant des présidences semi-permanentes pour le Conseil européen et le Conseil Relations Extérieures, en faisant du Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité un vice président de la Commission et en le dotant d'un service extérieur commun. De plus il étend le champ de la majorité qualifiée. Ces innovations ont pour but déclaré de renforcer la capacité de gouvernance du Conseil.

Ce but sera t'il atteint ? Il est évidemment impossible de répondre aussi longtemps que le traité n'est pas entré en vigueur. Des interrogations subsistent, surtout autour du trio de tête (²⁵). Des tensions semblent inévitables entre le Président du Conseil européen et le Président de la Commission, entre ce dernier et son puissant vice président, entre le Haut Représentant et le Président du Conseil européen. Il y a beaucoup d'ambiguïtés dans les textes, en particulier concernant les relations extérieures. On peut se demander si le Président du Conseil européen, qui par définition ne sera plus chef de gouvernement, aura l'autorité politique et morale requise pour faire, à ce niveau, avancer les dossiers et obtenir des décisions, alors qu'il n'aura plus derrière lui le poids de son pays et de sa fonction.

L'avenir seul montrera si ces préoccupations sont justifiées. Tout ce qu'on peut conclure à présent c'est qu'il n'est pas certain que le traité de Lisbonne améliore substantiellement la gouvernance européenne, ni par la voie de la Commission ni par celle du Conseil.

Conclusion.

Comme pour toute séquence politique importante, il est possible d'avoir plusieurs lectures, non pas tellement de la présidence française elle-même, mais des tendances institutionnelles sous-jacentes, que cette présidence a mises en lumière, et qui concernent la gouvernance de l'Union.

Pour Jean Dominique Giuliani, ⁽²⁶⁾ il s'agit d'une pratique nouvelle des institutions. Le Président a bousculé les canons de la politique européenne en multipliant les prises de position fermes et en instaurant un rapport de force avec ses partenaires. Les équilibres institutionnels de l'Union évoluent, pendant que la politique reprend ses droits. Le Parlement européen renforce son influence et fait preuve de son utilité « pendant que la Commission est défiée par le nouvel équilibre politique ». Une analyse en partie similaire est celle de Jean Louis Bourlanges qui estime que le président « a fracturé cet univers byzantin faisant enfin entrer de la politique dans la discussion » ⁽²⁷⁾.

Pierre Defraigne donne une autre lecture. Pour lui l'Union a été mise sur une mauvaise orbite. Elle est invitée à puiser dorénavant son dynamisme dans l'intergouvernemental et, « comme le consensus à 27 est impossible, c'est le directoire des grands Etats qui va piloter l'attelage en bousculant les petits. Cette voie est une impasse » ⁽²⁸⁾. De même Pierre Moscovici pour qui le Président croit plus aux petits comités qu'aux institutions et privilégie une vision intergouvernementale de l'Europe et un directoire, dont la convocation inutile d'un G4 à Paris, le 4 octobre, est un exemple frappant.

Ce qui est certain c'est que la réussite de la présidence française ne doit pas occulter la faiblesse réelle et inquiétante du pouvoir exécutif dans l'Union européenne. On peut discuter longuement des causes de cette situation. Des tensions entre Etats membres, et entre institutions, ont joué leur rôle. Mais la réticence, aujourd'hui manifeste, des Etats, non pas seulement à de nouveaux transferts de souveraineté, mais même à permettre aux institutions communes de fonctionner dans les conditions d'indépendance prévues par les traités, est sûrement une cause principale de cette faiblesse. On ne voit pas ce que le traité de Lisbonne pourrait y changer.

S'adressant au Parlement européen à Strasbourg, le 16 décembre, le Président Sarkozy déclarait : « On ne construira pas l'Europe contre les Etats ». Il a sûrement raison. Personne d'ailleurs n'avait vraiment proposé de faire cela. Mais il ne faudrait pas conclure de cette affirmation qu'on pourra construire l'Europe avec les seuls gouvernements. En Europe, l'expérience d'un demi-siècle d'intégration montre le contraire. Les expériences similaires tentées ailleurs dans le monde, ont toutes échoué, le plus souvent par faute d'un appareil institutionnel solide. En réfléchissant sur le long terme, au-delà d'une présidence semestrielle si brillante soit elle, on en revient toujours à une des citations les plus fréquemment utilisées de Jean Monnet : « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions ». Et la gouvernance se joue dans la durée.

¹ Braudel donne une description des crises (1763-1783) qui ont conduit au transfert d'Amsterdam à Londres du centre de l'économie mondiale. Cette description trouve un écho saisissant dans les événements des derniers mois. *Civilisation matérielle, Economie et Capitalisme. Tome III. Paris. Armand Colin. 1979. pages 227 et suivantes.*

² Intervention du Gouverneur de la Banque de France au cours d'un colloque sur les marchés financiers. Tokyo. 17 novembre 2008. D'autres analyses font remonter le début de la crise à la faillite de deux hedge funds de la banque Bear Stearns le 20 juin 2007.

³ Discours au Parlement européen à Strasbourg le 16 décembre 2008.

⁴ Rapport final du Comité des Sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières, présidé par Alexandre Lamfalussy. 15 février 2001.

⁵ Bruegel Policy Brief. Issue 2007-03. August 2007.

⁶ Document 11018/1/08. Il s'agit du paragraphe 43, sur un total de 78.

⁷ Editorial du Monde le 18 décembre 2008.

⁸ *The Economist*. 18 décembre 2008.

⁹ John Thornill dans le *Financial Times* du 24 décembre 2008.

¹⁰ Livre blanc sur la gouvernance européenne. 25 juillet 2001. Page 9, note 1.

¹¹ Rapport A6-0296/2008 (rapporteur Klaus Heiner Lehne) sur la transparence des fonds spéculatifs et rapport A6-0338/2008 (Poul Nyrup Rasmussen) sur les fonds alternatifs et les fonds de capital-investissement.

¹² Roger C. Altman. *The Great Crash*. Foreign Affairs. January February 2009. page 8.

¹³ Déclaration des trustees de Friends of Europe, présidés par Etienne Davignon, le 9 décembre 2008.

¹⁴ Mentionné par Alexandre Lamfalussy dans son intervention à la réunion de l'Euro50 Group à la Banque de France le 3 octobre 2008.

¹⁵ Déclaration du 8 octobre 2008. Texte complet sur www.friendsofeurope.org

¹⁶ *Un besoin d'Union face à la crise*. Texte publié par le *Monde* le 11 décembre 2008.

¹⁷ CEPS, Notre Europe, EPC, Bruegel: *Open letter to the European Council, 11-12 december*.

¹⁸ Document COM(2008) 800 final.

¹⁹ Exposé introductif à l'audition par la commission des Finances le 27 février 2008.

²⁰ Voir note 4 ci-dessus.

²¹ Karel Lannoo. "Concrete Steps towards More Integrated Financial Oversight: The EU's Policy Response to the Crisis". CEPS Task Force report. 1 december 2008.

²² Discours du Président Sarkozy au Parlement européen le 16 décembre 2008.

²³ Interview dans *Libération*, publié le 27 décembre 2008.

²⁴ Le rôle des pays de Benelux dans la construction européenne est souvent passé sous silence par les auteurs français (et plus encore par les anglais). Je rappelle le rôle de Spaak et Beyens dans la négociation du traité de Rome, le mémorandum Benelux au départ de la négociation d'Amsterdam, plusieurs contributions à la Convention autour desquelles se sont cristallisées les positions de pays de taille similaire.

²⁵ Sur les difficultés prévisibles de la présidence voir *The Treaty of Lisbon : Implementing the Institutional Innovations*. Joint Study by EPC, Egmont and CEPS. November 2007. Pages 41 et suivantes.

²⁶ Lettre de la Fondation Robert Schuman. 15 décembre 2008.

²⁷ Interview dans le *Figaro Magazine* du 27 décembre.

²⁸ Article dans la *Libre Belgique* le 31 décembre.