

TS H6. Une gouvernance européenne depuis le traité de Maastricht

Rappel :

- Le terme Europe désigne le continent mais par métonymie (désigner un terme ou un objet par un autre terme), on applique ce mot à ce qui constitue en réalité l'**union d'un certain nombre de pays européens depuis la fin de la 2^{GM}**. Cela peut donc être la **CECA*** puis la **CEE*** et enfin l'**UE***. Il ne s'agit donc pas de **TOUTE l'Europe (50 pays)** mais actuellement de l'**UE (28 pays jusqu'au départ de la GB en 2018-2019)**.

Introduction

Amorce : L'idée d'unité politique entre les différents états européens est ancienne : Victor Hugo l'évoquait déjà en parlant "d'États Unis d'Europe".

Dans son discours d'ouverture du Congrès international de la Paix à Paris, le 21 août 1849, Victor Hugo, qui en est le président, se montre un visionnaire sur la nécessité d'une Europe unie qu'il appelle de ses vœux, un siècle avant que ne s'amorce la construction européenne. « Un jour viendra où [...] vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne. [...] **Un jour viendra où l'on verra [...] les Etats-Unis d'Europe**

► La construction européenne correspond parfaitement à la mise au point d'une gouvernance* entre plusieurs pays européens dans le but d'aspirer à un avenir meilleur. En effet, le continent européen sort dévasté de la 2^{GM}. Les Etats du continent sont confrontés au défi de la reconstruction, mais aussi de la division rapide du continent dans un contexte de Guerre froide. Il devient clair pour un certain nombre d'hommes politiques de la nécessité de construire une structure permettant aux Etats européens de vivre en paix autour d'objectifs communs. Les EU, dans le contexte de la GF ont fortement encouragé cette initiative. C'est dans ce contexte que naît le projet **d'une Europe politique au Congrès de La Haye en 1948**. Ce projet veut d'abord pacifier le continent et développer les échanges commerciaux. Il se met timidement en place en 1951 avec la CECA (traité de Paris) et se concrétise en 1957 avec la CEE. **En 1992 le traité de Maastricht est l'acte fondateur de la création de l'UE**. La mise en place de règles communes, et d'une coopération entre Etats représente une nouvelle forme de gouvernance. . Cette gouvernance subit des modifications avec l'entrée d'un nombre toujours plus grands d'Etats membres. Mais le passage d'une Europe des 6 à 28 impose de nouvelles institutions, de nouvelles façons de coordonner les politiques des Etats membres. Cela ne va pas sans débats et tensions.

[Dès l'origine **deux visions** s'opposent : celle d'une **coopération économique** entre États et gouvernements, et celle de la création d'un **État fédéral européen**.

Toute la construction européenne a hésité entre ces deux directions. Le projet d'union économique est aujourd'hui très avancé et a fait de l'**Union européenne une grande puissance économique**. Le projet de construction politique est plus ambigu, avec une Union européenne qui n'est pas un État mais qui en a les structures, et qui reste un « nain » diplomatique et militaire.]

Problématique : comment gouverner une Europe qui s'élargit depuis 92 ? A quels nouveaux défis l'Europe politique est-elle confrontée au XXIème siècle ?

Notions clés

Approfondissement: Intensification des liens et de la collaboration entre les États européens, marquée par des politiques communes et un renforcement des institutions de la CEE, puis de l'UE, pour leur donner plus de cohérence.

Élargissement: ouverture de la CEE, puis de l'UE, à de nouveaux membres.

Gouvernance européenne: mise en place de règles, de procédures et de pratiques pour gérer en commun l'espace européen de manière efficace et démocratique. La gouvernance suppose la coopération entre différents acteurs (États, institutions européennes, etc.) en l'absence d'un véritable gouvernement européen.

Supranationalité: caractère d'une institution qui dépasse le cadre des nations et à laquelle celles-ci délèguent une part de leur souveraineté.

Les courants de pensée européistes: Les **européistes** sont les partisans de la construction européenne. Ils se répartissent en plusieurs courants depuis 1945:

- **Les fédéralistes** sont les partisans d'une Europe supranationale, c'est-à-dire une fédération d'États décidant de partager leur souveraineté dans des domaines essentiels comme les affaires étrangères, la défense et la monnaie.
- **Les unionistes** prônent une simple coopération entre les États, qui ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale.
- Les **fonctionnalistes** sont proches des fédéralistes, mais ils veulent commencer par développer des solidarités économiques, pour aboutir à terme à une intégration politique.

I- L'U.E. : les enjeux d'une Europe élargie

A- Maastricht : la naissance de l'UE (1992)

Dans un contexte de sortie de la GF, le **couple franco-allemand (Mitterrand/Kohl)** propose en 1990, avec le soutien de **J. Delors**, de relancer la construction européenne par la fondation d'une **union élargie et approfondie**, afin de remplacer la CEE. Il s'agit d'approfondir **l'intégration politique** en dépassant le **cadre intergouvernemental** : pour gérer les grandes questions, en favorisant la naissance d'une **citoyenneté européenne**, en renforçant les **pouvoirs du parlement euro** et enfin en inaugurant une **véritable politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**.

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, est l'aboutissement de cette volonté politique ; il inaugure l'**Union Européenne** impliquant un **recul des souverainetés nationales**. **Construction supranationale unique au monde, l'UE est dotée d'institutions :**

La gouvernance Européenne

- **Le conseil des ministres**, incarne les intérêts des États. Il prend les principales décisions qui s'imposent aux États membres ou de directives qui leur fixent des objectifs à atteindre.
- **La commission** incarne l'intérêt général européen et la logique supranationale. Elle fait des propositions de règlements et de directives au conseil des ministres et veille à l'application des traités et des décisions du conseil
- **Le parlement** élu depuis 79 au SU . Ses prérogatives sont renforcées notamment en matière législative
- **Le conseil européen des chefs d'État et de gouvernement** crée en 74 est chargé de définir les priorités de la construction

- La cour Européenne des droits de l'homme établie en 59 joue un rôle essentiel. Elle veille au respect de la convention européenne des droits de l'homme par les Etats signataires. . peut être saisie par les personnes physiques depuis 1998

B- Maastricht : le renforcement d'une union politique et économique

Quels sont les objectifs politiques du traité de Maastricht ?

Le traité de Maastricht donne à l'UE une dimension politique inédite. Son action se dessine autour de 3 piliers :

→ **Le premier pilier est communautaire** : il concerne les domaines qui font l'objet d'un **transfert de compétences des Etats au profit des institutions européennes**. Il convient de renforcer les **politiques communes**, en maintenant les anciennes (PAC) et en lançant de nouvelles pour « *renforcer la cohésion éco et sociale* » de l'espace européen :

Instauration d'une **citoyenneté européenne**, afin de rapprocher citoyens des Etats membres et institut^o euro. (ne remplace pas les citoyennetés nationales)...

Création d'une banque centrale européenne indépendante (créée en 98) établissement du marché unique (1993) et la création de l'Euro (1999) **mise en circulation en 2002 (l'Euro concerne au départ 11 pays en 2002 : 19/28 en 2015)** et imposition d'une politique budgétaire stricte pour les Etats (les critères de Maastricht : déficit inf à 3%)

Avec l'euro, les Etats font un pas décisif en abandonnant un attribut de leur souveraineté nationale au profit des institutions européennes = politique supranationale. Les deux derniers piliers prévoient des procédures intergouvernementales (cad non supranationale) de coopération sans transfert de souveraineté.

→ **2ème pilier : PESC créée en 1993** dans le contexte de guerre en ex-Yougoslavie. **Politique étrangère et de sécurité commune** dans le cadre d'une simple coopération intergouvernementale afin « *d'affirmer l'identité européenne sur la scène inter* ».

En 1998 lancement de la Politique Européenne de sécurité et de défense (PESC) et la création d'une force de réaction rapide de 60000 ho pour gérer les crises hors de l'UE .A terme, **défense commune** dans une Europe **fédérale**.

→ **3ème pilier Une coopération policière et judiciaire**

► *le traité de Maastricht tend donc à orienter l'Europe dans un sens **fédéraliste** , sans pour autant faire disparaître la logique **intergouvernementale**. Mais Le **traité est ratifié difficilement** dans certains pays euro dont la **France** : courte victoire du « oui » au référendum organisé pour consulter les citoyens (=51 %) => **Euroscepticisme et souverainisme**.*

II- - Adapter les institutions européennes à l'élargissement de l'UE (depuis 1992)

A. Un élargissement sans précédent

Pourquoi peut-on parler d'un élargissement sans précédent depuis les 1990's ? Quels problèmes soulève-t-il ?

1989 : chute du bloc soviétique L'UE souhaite s'élargir à toutes les nouvelles démocraties de l'Est de l'Europe. Pour adhérer à l'UE des critères ont été fixés (**critères de Copenhague 93**) : critères politiques : avoir des institutions stables et démocratiques) éco (économie de marché) il faut aussi s'engager à souscrire aux objectifs de l'UE politique économique et monétaire

→ Entre **1995 et 2007/13**, l'UE passe de **12 à 28** Etats membres ; A partir de **2004**, l'élargissement intègre essentiellement les **anciens états communistes (PECO)**, en **retard de développement** mais respectant les **critères d'adhésion**

Ces élargissements posent la question des limites de l'Europe qui n'ont jamais été définies. Certains craignent qu'ils nuisent à la cohésion de l'UE et à son fonctionnement institutionnel. *L'Europe doit donc repenser son fonctionnement. Il lui faut concilier élargissement et approfondissement sous peine de paralysie*

B. la nécessaire adaptation des institutions : le traité de Lisbonne 2007

L'après Maastricht voit se **multiplier les traités** pour **renforcer et adapter** les institutions européennes au fonctionnement avec x pays : les traités d'**Amsterdam** (1997), puis de **Nice** (2001) visent à améliorer le fonctionnement de l'UE

En **2004**, l'UE décide d'adopter la **voie fédérale** en élaborant un **traité constitutionnel** : cependant il est rejeté par 2 Etats dont la France (*référendum de 2005*) : ce rejet montre la montée de l'**eurosepticisme** alimenté par la **crise sociale** (=montée du chômage) mais aussi par le **manque de sentiment européen**

► **Après l'échec du traité constitutionnel, l'UE adopte le traité de Lisbonne en 2007**

Le traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'Union européenne (UE) et les États membres pour éviter tout conflit de compétences entre L'UE et les Etats membres .

Le traité de Lisbonne supprime les 3 piliers de l'UE où plusieurs types de compétence se superposaient. Il introduit une **classification précise en distinguant trois compétences principales**. Désormais les frontières entre les compétences de chacun sont clairement déterminées.

-les **compétences exclusives** = **Compétences supranationales**= *l'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants dans ces domaines. Le rôle des États membres se limite donc seulement à appliquer ces actes, sauf si l'Union les autorise à adopter eux-mêmes certains actes : ex Union douanière ; Politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro-Politique commerciale commune ;*

-les **compétences partagées** entre l'Union et les États membres, les États exerçant leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ex transport, énergie-environnement, politique sociale

- **les compétences d'appui** : *l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des Etats membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces*

domaines et ne peut interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux Etats membres ex : culture Tourisme protection civile, éducation.

Le traité renforce le rôle du parlement européen (codécision avec le conseil des ministres et contrôle de la Commission euro et choix du Président de la commission. Démocratisation : les 751 députés sont élus au SU.

Pour une meilleure représentation mondiale, 2 fonctions sont créées : 1 président du conseil européen (Tusk, 2014) et 1 haut représentant des Affaires étrangères et la politique de sécurité (Mogherini depuis 2014)

C- de nouvelles procédures de décisions

Pour éviter les risques de blocage dans les prises de décisions législatives 2 processus de décisions cohabitent :

Le vote à l'unanimité des Etats membres dans certains domaines. Dans ce cas, les Etats disposent d'un droit de veto Ex la (PESC) Ex concernant la citoyenneté (pour accorder de nouveaux droits aux citoyens européens) ex l'ouverture de négociations pour l'adhésion,....;

Le vote à la majorité qualifiée Dans une Union à 28 États membres, l'unanimité devient en effet plus difficile à atteindre. Aussi, dans un objectif d'amélioration du processus de prise de décision, le traité de Lisbonne a étendu le vote à la **majorité qualifiée** à un grand nombre de domaines politiques (Désigne soit un mode de calcul de la majorité absolue effectué sur le nombre d'inscrits ou l'effectif légal d'une assemblée, soit un nombre de suffrages exigés (2/3, 3/5...) pour que le vote soit acquis). 72% des voix sont requis pour qu'un texte puisse être adopté

En décidant à l'unanimité d'abandonner leur droit de veto et d'utiliser le vote à la majorité qualifiée, les gouvernements des États membres ont accepté une « perte » de leur souveraineté et de leur pouvoir de décision car si un ministre vote contre une directive ou un règlement, et qu'il est mis en minorité, son État doit cependant faire appliquer ce texte en raison de la primauté du droit européen sur les droits nationaux. = c'est le principe de la **Supranationalité**. En Effet dans ce cadre la **législation européenne s'impose aux Etats membres** qui ont l'obligation de la transmettre au niveau national

Transition : L'UE est une création unique une « **fédération d'Etats-nations** » (j Delors) dans laquelle les Etats ont abandonné une part de leur souveraineté mais conservent encore des prérogatives importantes. Elle est régie par **des institutions qui assurent un équilibre entre supranationalité et intergouvernementalité** (simple coopération entre gouvernements, impliquant une prise de décision à l'unanimité). Néanmoins certains débats remettent en cause cette construction

III- Les faiblesses d'une Europe politique en construction

A- Une Europe politique toujours en débat et à géométrie variable

Deux conceptions de l'UE : souverainiste contre fédéraliste

L'UE qui se dessine semble être de plus en plus une « **Europe à la carte** », lié aux conceptions que chaque Etat membre a du fonctionnement européen : **Certains Etats sont favorables à plus de fédéralisme tandis que d'autres défendent une Europe des Etats**. En effet, certains Etats restent hostiles à tout abandon de souveraineté contraire à leurs intérêts nationaux : ainsi la **GB** reste favorable à un espace de libre-échange européen (= non adhésion à l'espace Schengen et à la zone Euro).

A l'inverse certains pays plus fédéralistes souhaitent plus d'approfondissement

Ainsi les PECO qui absorbent une grande partie des politiques d'aide de l'UE et la crise qui touche la zone euro ces dernières années et des dettes publiques qui frappent l'UE depuis 2011 repose la question du fédéralisme. Certains partis politiques dits souverainistes imaginent un retour aux monnaies nationales d'autres pays comme la Grèce voient leur souveraineté limitée

Une Europe à géométrie variable :

Un nouveau traité « **sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire** » est signé en mars 2012 par 25 des 28 membres. Il impose des règles communes de gouvernance économique et budgétaire et fixe des règles strictes aux économies nationales (en termes de déficit budgétaire et de la dette) et prévoit des sanctions contre ceux qui ne la respecteraient pas : **Mais le RU et la République tchèque n'ont pas signé**

De plus Plusieurs Etats refusent de participer à certains programmes communs : ex **RU et Danemark anti euro . Britanniques et Irlandais anti-Schengen**

L'élargissement est aussi source de débat :

la question de l'élargissement pose la question de *Quelle limite pour l'Europe ? Débats sur la perspective de l'adhésion turque*).

B- Une Europe des citoyens ?

Le traité de Maastricht institue une citoyenneté Européenne. Les citoyens européens disposent de droits garantis par les traités : ex droit de vote au Parlement européen, droit de circuler librement programme dans l'espace Schengen , le programme Erasmus etc..

objectif = encourager une **Européanisation**

Mais :

Difficulté à voir émerger un « *peuple européen* », car citoyens et partis politiques de l'UE fonctionnent toujours au travers des **problématiques nationales**. Rares sont les **thématiques européennes** dans les **débats** politiques nationaux, ce qui freine les avancées dans l'intégration politique de l'UE. **Euroscepticisme** renforcé par les effets et la gestion de la crise financière par les autorités euro depuis 2008. Ex es mesures imposées en 2010 aux pays frappés par la crise mal acceptées par les populations PSIG

► Les **critiques populaires** de la bureaucratie euro à Bruxelles éloignés des attentes des peuples

C- une diplomatie en panne ?

En quoi l'UE peine-t-elle à peser sur la scène internationale ? Quelles tentatives de réforme ? Les **Affaires étrangères** suscitent de nombreux **désaccords** entre les Etats membres car elles restent un domaine sensible de l'expression **des souverainetés nationales**..

La **PESC (politique étrangère de sécurité commune)** lancée en 1992 a du mal à faire entendre sa voix .Simple coopération inter-gouvernementale , les décisions relèvent des seuls Etat . Cela se traduit par des divisions diplomatiques récurrentes. (*impuissance pour régler le conflit en Ex-Yougoslavie entre 1991-1995 ; division sur l'intervention américaine en Irak en 2003...*) D'où maintien de la tutelle de l'**OTAN** élargie aux **PECO** après la chute du Mur (=Atlantisme).

En 1998 le lancement de la **PESD politique de sécurité et de défense** (développement des capacités militaires européennes gage de puissance et d'indépendance et la création d'une force de réaction rapide (60 000 hommes) pour gérer les crise hors de l'UE voit le jour. Néanmoins , la voix de l'UE reste encore **difficilement audible** au niveau international

Conclusion :

Au fil des élargissements, l'UE a dû composer avec des Etats qui n'en ont pas la même vision. La gouvernance européenne est ainsi le résultat de négociation entre ces différents courants de pensée, ce qui explique ses limites. Zone de libre-échange à plusieurs vitesses / un Etat fédéral très intégré ???

A partir de 2008-2009, L'UE traverse une grave crise économique (crise américaine dite des « subprimes » qui se répercute en Europe et s'ajoute à la « crise de la dette »*) qui oppose ses membres du Sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce, Chypre, voire France) en grande difficulté aux membres du Nord et particulièrement à l'Allemagne, devenue la puissance européenne dominante et à laquelle les opinions publiques sont de plus en plus hostiles.

Beaucoup ne veulent plus payer pour les autres et demandent la sortie de l'euro voire de l'UE elle-même, chose faite pour la GB avec le Brexit de 2016 qui prendra effet définitivement en 2018.

► Les opinions publiques se méfient de plus en plus de l'UE : institutions jugées complexes et peu démocratiques, manque d'Europe sociale dénoncé, dénonciation d'une Europe libérale. Les partis souverainistes sont de plus en plus entendus (en France où de nombreux candidats présents au 1er tour de la Présidentielle française de 2017 s'en réclament : Le Pen, Mélenchon, Asselineau, Dupont-Aignan, Lassalle dans une certaine mesure...).

► Le retour des idées protectionnistes et nationalistes condamnent-elles définitivement le projet européen ? Qu'en est-il de la solidarité et de la cohésion européennes vis-à-vis des défis qui se concrétisent (Trump aux EU, Poutine en Russie, Erdogan en Turquie...)

TS H6. Une gouvernance européenne depuis le traité de Maastricht

Introduction

L'idée d'unité politique entre les différents états européens est ancienne : Victor Hugo l'évoquait déjà en parlant "d'États Unis d'Europe".

Dans son discours d'ouverture du Congrès international de la Paix à Paris, le 21 août 1849, Victor Hugo, qui en est le président, se montre un visionnaire sur la nécessité d'une Europe unie qu'il appelle de ses vœux, un siècle avant que ne s'amorce la construction européenne. « Un jour viendra où [...] vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne. [...] **Un jour viendra où l'on verra [...] les Etats-Unis d'Europe**

La construction européenne correspond parfaitement à la mise au point d'une gouvernance* entre plusieurs pays européens dans le but d'aspirer à un avenir meilleur. En effet, le continent européen sort dévasté de la 2GM. Les États du continent sont confrontés au défi de la reconstruction, mais aussi de la division rapide du continent dans un contexte de Guerre froide. Il devient clair pour un certain nombre d'hommes politiques de la nécessité de construire une structure permettant aux États européens de vivre en paix autour d'objectifs communs. Les EU, dans le contexte de la GF ont fortement encouragé cette initiative. C'est dans ce contexte que naît le projet **d'une Europe politique au Congrès de La Haye en 1948**. Ce projet veut d'abord pacifier le continent et développer les échanges commerciaux. Il se met timidement en place en 1951 avec la CECA (traité de Paris) et se concrétise en 1957 avec la CEE. **En 1992 le traité de Maastricht est l'acte fondateur de la création de l'UE**. La mise en place de règles communes, et d'une coopération entre États représente une nouvelle forme de gouvernance. Cette gouvernance subit des modifications avec l'entrée d'un nombre toujours plus grands d'États membres. Mais le passage d'une Europe des 6 à 28 impose de nouvelles institutions, de nouvelles façons de coordonner les politiques des États membres. Cela ne va pas sans débats et tensions.

Problématique : comment gouverner une Europe qui s'élargit depuis 92 ? A quels nouveaux défis l'Europe politique est-elle confrontée au XXIème siècle ?

Notions clés

Approfondissement: Intensification des liens et de la collaboration entre les États européens, marquée par des politiques communes et un renforcement des institutions de la CEE, puis de l'UE, pour leur donner plus de cohérence.

Élargissement: ouverture de la CEE, puis de l'UE, à de nouveaux membres.

Gouvernance européenne: mise en place de règles, de procédures et de pratiques pour gérer en commun l'espace européen de manière efficace et démocratique.

Supranationalité: échelle de décision qui se situe au-dessus des États et à laquelle des nations et à laquelle celles-ci délèguent une part de leur souveraineté.

Les courants de pensée européistes: Les **européistes** sont les partisans de la construction européenne. Ils se répartissent en plusieurs courants depuis 1945:

- **Les fédéralistes** sont les partisans d'une Europe supranationale, c'est-à-dire une fédération d'États décidant de partager leur souveraineté dans des domaines essentiels comme les affaires étrangères, la défense et la monnaie.
- **Les unionistes** prônent une simple coopération entre les États, qui ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale.

