

Le projet d'une Europe politique depuis le Congrès de La Haye (1948)

Très ancienne, l'idée d'une Europe unie devient après 1945 une nécessité qui prend peu à peu une forme concrète, de la CECA en 1951 à la CEE en 1957 puis à l'Union européenne en 1992. Longtemps limitée à la mise en place d'un espace économique, la construction européenne a aussi cherché à donner au continent une gouvernance politique. Mais si l'Europe a pu acquérir certaines caractéristiques d'un État, elle est encore loin d'avoir constitué un gouvernement à l'échelle du continent et de parler d'une seule voix dans le monde. Comment ce projet d'une Europe politique a-t-il évolué et à quels obstacles s'est-il heurté depuis 1948 ?

I. Les premiers pas de la construction européenne (1948-1957)

1. L'idée d'une Europe unie s'impose aux lendemains de la seconde Guerre mondiale.

a) La réunion du Congrès de La Haye est un moment décisif. Dans une Europe dévastée par six années de guerre, de multiples voix s'élèvent après 1945 pour réclamer **une union des peuples et des États** du continent. En mai 1948, un « **Congrès de l'Europe** » rassemble à La Haye près de 800 partisans d'une Europe unie, sous la présidence de **Winston Churchill**, qui a lancé en 1946 un appel à la création des « États-Unis d'Europe ». Le congrès s'achève par trois déclarations très ambitieuses : une « **déclaration politique** », demandant aux États européens de mettre en commun des pans entiers de leur souveraineté ; une « **déclaration économique** », réclamant la mise en place d'un espace de libre circulation des marchandises et des capitaux ; une « **déclaration culturelle** », appelant à la protection des droits de l'homme sur tout le continent

b) Plusieurs raisons expliquent la mise en œuvre de ce projet d'unification de l'Europe. Il y a d'abord la volonté d'établir **une paix durable** en Europe, qu'ont manifestée, dès 1944, des mouvements de résistance européens réunis à Genève. Mais une telle union, également nécessaire après la victoire de 1945 pour assurer **la reconstruction du continent**, apparaît surtout indispensable à partir de 1947 pour protéger l'Europe de l'Ouest de **la menace soviétique**. Dès ses débuts, la construction européenne est étroitement liée aux débuts de la Guerre froide.

c) Les réalisations du Congrès de l'Europe sont pourtant très limitées. Les participants se divisent entre une minorité de « **fédéralistes** », partisans d'une Europe supranationale imposant sa volonté aux États, et une majorité d'« **unionistes** », partisans d'une coopération entre États conservant leur propre souveraineté. C'est ce qui explique que le Congrès ne donne naissance qu'à une assemblée sans réels pouvoirs, le **Conseil de l'Europe**, qui est installé à Strasbourg en 1949 et dont la seule réalisation concrète est la **Convention européenne des droits de l'homme** de 1950. Deux autres organisations, beaucoup plus efficaces, regroupant les États européens apparaissent à la même époque, mais sous l'impulsion des États-Unis : l'**Organisation européenne de coopération économique (OECE)** créée en 1948 pour répartir les crédits du Plan Marshall et l'**Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN)** qui associe, à partir de 1949, les pays de l'Europe de l'Ouest aux États-Unis et au Canada, face à la menace de l'URSS.

2. Les premières communautés européennes apparaissent dans les années 1950.

a) La Communauté européenne du charbon et de l'acier est créée à l'initiative de la France. Pour **Robert Schuman**, ministre français des Affaires étrangères, une paix durable ne peut s'établir entre la France et la République Fédérale d'Allemagne (qui a été créée en 1949) que par des

réalisations limitées, créant des « **solidarités de fait** ». C'est la raison pour laquelle Schuman propose, le **9 mai 1950**, la mise en commun des productions de charbon et d'acier de ces deux pays. Une **Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)** est ainsi formée en 1951, associant la France et la RFA, mais aussi l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Dotée d'une **Haute Autorité** qui organise les échanges et veille au respect de la libre concurrence, la CECA est la **première organisation supranationale** de l'histoire de l'Europe.

b) Plus ambitieuse, la Communauté européenne de défense est en revanche un échec. L'aggravation des tensions de la Guerre froide au début des années 1950 suscite le projet d'une **Communauté européenne de défense (CED)**, qui fusionnerait sous un **commandement unique** l'armée reconstituée de la RFA et les armées des autres pays de la CECA. Mais ce projet, soutenu par les États-Unis et adopté par la RFA, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, **échoue en France en 1954** face à l'opposition **des gaullistes et des communistes** qui dénoncent les dangers du réarmement allemand et l'abandon de la souveraineté française. À la suite de l'échec de la CED, l'armée ouest-allemande reconstituée entre dans l'OTAN en 1955.

c) La Communauté économique européenne est créée en 1957. Un an après la crise de Suez qui a montré aux Européens les limites de leur puissance, les pays de la CECA accélèrent leur rapprochement : le 25 mars 1957, ils signent **deux traités à Rome**, l'un qui met en place une **Communauté économique européenne (CEE)**, l'autre qui crée une **Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)**. Le Royaume-Uni, à qui ces traités ont été proposés, préfère former une association concurrente, l'**Association européenne de libre-échange (AELE)**. La naissance de la CEE, comme celle de la CECA, doit beaucoup à l'action de plusieurs hommes d'État unis par les mêmes valeurs démocrates-chrétiennes : Konrad **Adenauer** (chancelier de la RFA), Alcide **de Gasperi** (président du conseil italien) et Paul-Henri **Spaak** (premier ministre belge) sont considérés avec Robert **Schuman** comme les « **Pères de l'Europe** ».

II. 1957-1986 : Une construction européenne confrontée à des difficultés croissantes

1. La CEE manifeste de grandes ambitions dès ses premières années

a) La nouvelle communauté se dote d'institutions originales, qui n'ont rien de supranational. La **Commission européenne**, nommée par les gouvernements des États membres, n'a qu'un pouvoir de proposition ; l'**Assemblée parlementaire européenne**, formée de délégués des Parlements nationaux, n'a qu'un rôle consultatif. L'essentiel des pouvoirs est confié au **Conseil des ministres**, qui prend ses décisions les plus importantes à l'unanimité et les autres à la majorité qualifiée. Ce dispositif permet aux États de diriger la CEE en fonction de leurs intérêts, sans abandonner leur souveraineté. C'est la principale différence entre la CECA et la CEE.

b) La CEE met aussi en place des politiques communes ambitieuses. Afin de créer un « **Marché commun** », les six pays membres de la Communauté s'engagent à supprimer dans un délai de douze ans tous les obstacles à **la circulation des hommes, des marchandises, des capitaux**, et à mettre en place aux frontières de la Communauté **un tarif extérieur commun**. Ce projet est réalisé dès 1968 pour la circulation des marchandises, mais il progresse peu pour la circulation des personnes. Une **Politique Agricole Commune** est aussi mise en place à partir de 1962, afin de rendre la CEE autosuffisante, tout en modernisant ses structures de production. Cette politique, fondée sur des **prix minimums garantis** et sur la **préférence communautaire**, permet à la CEE de devenir exportatrice de produits agricoles, mais elle nécessite d'interminables négociations entre les États membres de la Communauté et absorbe la plus grande partie du budget de celle-ci.

2. Mais la CEE doit aussi affronter de nombreux obstacles politiques.

a) **L'intransigeance de de Gaulle ralentit durablement la construction européenne.** Partisan d'une « **Europe des États** », de Gaulle s'oppose à toute évolution vers une CEE supranationale : il refuse ainsi que le plus grand nombre de décisions du Conseil des ministres soient prises **à la majorité** à partir de 1965, comme le prévoit le traité de Rome. En pratiquant **la politique de la « chaise vide »** (c'est-à-dire en suspendant la participation de la France à la CEE), il impose en 1966 le **maintien de l'unanimité** pour un grand nombre de votes. Parallèlement, il fait de la coopération **entre la France et la RFA** une priorité de sa politique : signé en 1963, le **Traité de l'Élysée** inaugure un rapprochement durable entre les deux pays. Mais, au nom de son indépendance nationale, la France s'oppose **à l'entrée du Royaume-Uni** dans la CEE, reprochant aux Britanniques leur trop grande proximité vis-à-vis des États-Unis. Ce n'est qu'après le départ de de Gaulle en 1969 que la CEE effectue son premier élargissement avec le **Royaume-Uni**, l'**Irlande** et le **Danemark** qui entrent dans la Communauté **en 1973**.

b) **La crise économique des années 1970 accentue les tensions au sein de la CEE.** Face au désordre économique et monétaire introduit par la **dévaluation du dollar en 1971** et par les **chocs pétroliers de 1973 et 1979**, les Européens ne parviennent pas à mettre en place **des réponses communes**. Créée dans une période de forte croissance, la Communauté se révèle vite impuissante dans un contexte de croissance ralentie : en 1983, elle compte **12 millions de chômeurs, 10 % de sa population active**. A la même époque, de nombreuses tensions paralysent les institutions européennes. Entrée en fonction en 1979, le premier ministre britannique **Margaret Thatcher** n'hésite pas à bloquer le fonctionnement de la CEE pour défendre les intérêts du Royaume-Uni. L'exacerbation des égoïsmes nationaux suscite de nombreux doutes sur les chances de réussite de la construction européenne au début des années 1980 : on parle alors d'« **europessimisme** ».

c) **Ces difficultés n'empêchent pas la poursuite de la construction européenne.** Afin d'accroître l'efficacité des politiques communautaires, les chefs d'État et de gouvernement commencent à partir de 1974 à se réunir en un **Conseil européen** et, en 1979, les citoyens de la CEE élisent pour la première fois les députés du **Parlement européen au suffrage universel**. Dans le même temps, la Communauté Européenne s'élargit à la **Grèce en 1981**, puis à l'**Espagne** et au **Portugal en 1986**. Enfin, à la fin des années 1980, le président français de la Commission européenne **Jacques Delors** propose, avec l'**Acte Unique**, une réforme majeure de la CEE. Adopté en 1986 et appelé unique parce qu'il regroupe en un seul texte un grand nombre de **modifications des traités de Rome**, ce traité prévoit, tout en augmentant les pouvoirs du Parlement européen et en officialisant le rôle dirigeant du Conseil européen, la mise en place au 1^{er} janvier 1993 d'un **Marché unique** dans lequel circuleront librement les hommes, les marchandises et les capitaux.

III. La construction européenne depuis la fin de la guerre froide

1. Le traité de Maastricht constitue une étape décisive de la construction européenne

a) **La naissance de l'Union européenne achève la mise en place d'une Europe politique.** Signé **en 1992**, trois ans après la fin de la Guerre froide, le traité de Maastricht donne une accélération décisive à la construction européenne. Prolongeant l'Acte unique, ce traité ajoute l'environnement, la recherche, l'éducation, la santé et la culture aux politiques communes déjà mises en place par la CEE. Mais cette dernière, n'est elle-même que **le premier des « piliers »** de l'Union européenne : deux autres piliers, la **Politique Étrangère et de Sécurité Commune** et la **Coopération Policière et Judiciaire**, donnent à l'Union européenne **une dimension politique inédite**.

b) **La naissance de l'Union européenne est suivie de nombreuses réalisations.** Le **Marché unique** prévu depuis 1986 entre en vigueur en 1993 et établit une **libre circulation des marchandises et des capitaux**. En 1995, **les accords de Schengen** signés en 1985 entrent également en vigueur et établissent **la liberté de circulation des personnes** dans l'Union européenne. Ensuite, **une monnaie unique**, l'euro, est adoptée en 1999 par 11 pays rejoints par la Grèce en 2001 tandis qu'une **Banque Centrale Européenne** indépendante des États et installée à Francfort définit la politique monétaire de la zone euro. Enfin, une **citoyenneté de l'Union** donne aux citoyens européens **de nombreux droits nouveaux** : le droit de **circuler** et de **séjourner**, de **travailler** et d'**étudier** sur l'ensemble du territoire de l'Union ; le droit de **voter aux élections locales et européennes** dans le pays où ils résident ; un droit **de pétition** devant le Parlement européen et le droit de faire appel au **médiateur européen**.

c) **Maastricht est le point de départ d'un élargissement permanent.** Après l'**ex-RDA** qui est absorbée par la RFA et entre dans l'Union en **1990**, les États restés neutres pendant la Guerre froide, l'**Autriche**, la **Suède** et la **Finlande**, rejoignent l'Union européenne en **1995**. En **2004** ce sont huit États **issus de l'ancien bloc communiste** qui, avec **Malte** et **Chypre**, adhèrent à l'Union, rejoints en **2007** par la **Roumanie** et la **Bulgarie** et par la **Croatie** en **2013**. Désormais, à l'exception des pays de la **zone d'influence de la Russie** (Ukraine, Biélorussie, Moldavie) et de la Norvège et de la Suisse qui **refusent d'y entrer**, l'Union tend à regrouper **l'ensemble des États européens** : l'Islande, la Macédoine, l'Albanie, la Bosnie et la Serbie se sont vu reconnaître une **« vocation à adhérer à l'Union »**. Avec les pays qui n'ont pas cette vocation – dont la Turquie –, l'Union met en place depuis 2004 une **« politique de voisinage »** destinée à stabiliser ses nouvelles frontières.

2. L'Union européenne se dote aussi d'institutions de plus en plus complexes

a) **Le traité de Maastricht reprend en grande partie la gouvernance de la CEE.** Les institutions de l'Union partagent les pouvoirs entre plusieurs instances : **le Conseil européen**, formé par les chefs d'État et de gouvernement, fixe les orientations de la politique de l'Union ; celles-ci sont ensuite mises en œuvre par **la Commission européenne**, dont les commissaires désignés par les États exercent leur mandat indépendamment de ceux-ci ; les décisions de la Commission doivent ensuite être approuvées – c'est le principe de la **« codécision »** – par **le Parlement européen**, élu au suffrage universel, et par **le Conseil de l'Union européenne**, formé par les ministres en charge du domaine concerné. Ainsi se trouve constitué le **« triangle décisionnel »** de l'Union, où une instance représentant **les États** (l'un ou l'autre des Conseils), une instance représente **les citoyens** (le Parlement) et une instance représente **l'Union européenne elle-même** (la Commission).

b) **Mais les institutions européennes deviennent un chantier sans fin.** Pour adapter le fonctionnement de l'Union à ses élargissements successifs, trois traités sont signés à **Amsterdam en 1997**, à **Nice en 2001** et à **Lisbonne en 2007**. Ces traités renforcent **l'efficacité de l'Union** en instituant le vote à **la majorité qualifiée**, au lieu de l'unanimité, sur un grand nombre de questions. Ils renforcent aussi **la souveraineté des États**, en créant des **« coopérations renforcées »** qui permettent de mettre en place des politiques communes à un nombre réduit d'États (8, depuis 2001), tout en laissant aux autres États le choix de ne pas y participer. Ces traités renforcent enfin **les pouvoirs de contrôle du Parlement**, notamment sur la Commission européenne. Le traité de Lisbonne donne aussi à l'Union européenne une existence internationale, en créant **un président du Conseil européen** élu par les chefs d'État (actuellement le Polonais Donald Tusk) et un **haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères** (l'Italienne Federica Mogherini).

3. La gouvernance de l'Union européenne est-elle efficace ?

a) **Les progrès de l'euroscpticisme sont constants.** En dépit de ses avancées, nombreux sont les citoyens européens pour qui l'Europe est une construction **trop complexe** et **trop éloignée de leurs préoccupations**. Dans la plupart des pays membres de l'Union, le sentiment d'appartenance à celle-ci reste faible, ce que traduit **le nombre croissant d'abstentionnistes** aux élections du Parlement européen. De plus, l'Europe est perçue comme la source principale **des difficultés économiques des États** et comme **une menace pour leur souveraineté**. C'est ce qui explique le succès croissant des idées « **souverainistes** » depuis les années 1990 : alors que les citoyens français ne ratifient le traité de Maastricht qu'à **une courte majorité de 51%** en 1992, ils répondent par **55% de « non »** à un projet de Constitution européenne en 2005. Le rejet de l'Union européenne, que l'on rencontre dans **un nombre croissant d'États** (Autriche, Pays-Bas, Pologne, Hongrie), culmine au **Royaume-Uni**, où le mouvement euroscptique « **Ukip** » (*United Kingdom Independence Party*) a réussi à imposer **une sortie du pays de l'Union européenne**.

b) **L'Europe, géant économique, peine à exister sur le plan politique.** Si l'Union européenne est devenue **l'un des pôles majeurs de l'économie mondiale**, sa puissance n'est pas exempte de fragilités : **la crise des dettes publiques** qui a touché la zone euro à partir de 2011 a contraint l'Union à recourir aux crédits du **Fonds monétaire international**. De même, sa Politique Étrangère et de Sécurité Commune reste limitée, les décisions devant être prises à l'unanimité. Les Européens sont ainsi restés impuissants lors des guerres qui ont ravagé **l'ex-Yougoslavie** à la fin des années 1990 et qui n'ont pris fin qu'avec **les interventions de l'OTAN** en Bosnie en 1995 puis au Kosovo en 1999. De même, les États de l'Union ne parviennent pas à adopter **une position commune lors de l'invasion de l'Irak** en 2003, pourtant rejetée par une large majorité des opinions européennes, ni dans l'actuelle **crise ukrainienne**, dont l'un des enjeux est pourtant le rapprochement de l'Ukraine et de l'Union européenne.

Si la mise en place d'une Europe politique dotée d'une gouvernance européenne cohérente et efficace apparaît de plus en plus nécessaire, elle reste une perspective encore très éloignée. Les hypothèses les plus pessimistes voient l'Union européenne se dissoudre progressivement face à l'exacerbation de ses tensions internes; les plus optimistes, de moins en moins nombreuses, soutiennent que la construction européenne a déjà surmonté de nombreux obstacles...