

Histoire – Leçon n°3

La gouvernance européenne depuis le traité de Maastricht

C'est la double nécessité de reconstruire l'Europe ravagée par la Seconde Guerre mondiale et de la protéger de la menace soviétique qui fait démarrer un processus inédit de construction européenne dans les années 1950. Commencé avec la mise en place de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1951, puis avec la création de la Communauté Économique Européenne en 1957, ce processus connaît un tournant essentiel en 1992, avec la signature du traité de Maastricht qui fait naître, avec l'Union Européenne, une ébauche de gouvernement européen.

Quelles formes la gouvernance de l'Europe a-t-elle prise grâce au traité de Maastricht ? Quelles évolutions a-t-elle connues et quels obstacles a-t-elle rencontrés ?

I. L'accélération de la construction de l'Europe après 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 permet la mise en place d'une Europe politique.** Signé **en 1992**, trois ans après la fin de la Guerre froide, par les douze États membres de la Communauté Économique Européenne, le traité de Maastricht donne naissance à **l'Union Européenne**. Cette nouvelle organisation est extrêmement ambitieuse, car, en plus d'élargir à l'environnement, à la recherche, à l'éducation, à la santé ou à la culture les politiques économique communes déjà mises en place par la CEE, elle donne à la construction européenne **une dimension politique inédite**. En effet, la nouvelle Union repose sur **trois « piliers »**, dont la **Communauté Européenne** n'est que le premier, et dont les deux autres sont une **Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)** et une **Coopération Policière et Judiciaire**. Alors que la CEE se préoccupait avant tout de rapprocher les économies européennes, l'Union veut apparaître comme une fédération des États européens.

b) **La naissance de l'Union Européenne est suivie de nombreuses réalisations.** En même temps que le traité de Maastricht, le **Marché unique** prévu depuis 1986 entre en vigueur en 1993 et fait disparaître tous les obstacles à la **circulation des marchandises et des capitaux**. En 1995, les **accords de Schengen** signés en 1985 entrent également en vigueur et établissent une complète **liberté de circulation des personnes** dans l'Union Européenne. Ensuite, une **monnaie unique** est créée en 1999 : 11 États – rejoints par la Grèce en 2001 – adoptent **l'euro**, dont les pièces et les billets sont mis en circulation le 1^{er} janvier 2002. La politique monétaire de la zone euro est décidée non par les États mais par la **Banque Centrale Européenne** installée à Francfort. Enfin, en instituant **une citoyenneté de l'Union** complémentaire de celle des États membres, le traité de Maastricht 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**; le droit à **la protection diplomatique** d'un autre État membre, si un État de l'Union n'est pas représenté dans un pays donné.

2. Maastricht est le point de départ d'un élargissement croissant de l'Union Européenne

a) L'Est et le Sud de l'Europe sont progressivement intégrés à l'Union. La fin de la Guerre froide permet à la construction européenne de s'affranchir des limites de l'Europe occidentale où elle était enfermée depuis les années 1950. Dès **1990**, **l'ancienne RDA** rejoint l'Union Européenne à la faveur de la réunification allemande, suivie par les pays neutres du temps de la Guerre froide, **l'Autriche**, **la Suède** et la **Finlande** en **1995**. Dans les années 2000, les États issus de l'ancien bloc soviétique sont à leur tour intégrés à l'Union : **l'Estonie**, **la Lettonie**, **la Lituanie**, **la Pologne**, **la République tchèque**, **la Slovaquie**, **la Hongrie** et **la Slovénie**, ainsi que **Malte** et **Chypre** en **2004** ; **la Roumanie** et **la Bulgarie** en **2007** ; **la Croatie** en **2013**.

b) Quelles sont les frontières de l'Europe ? À l'exception des États **maintenus dans la zone d'influence de la Russie** (Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) et des États qui, comme la Norvège et la Suisse, **refusent d'entrer dans l'Union**, celle-ci tend à regrouper **l'ensemble des États du continent** : l'Islande, la Macédoine, l'Albanie, la Bosnie, la Serbie, le Monténégro et le Kosovo se sont vus reconnaître **une « vocation à adhérer à l'Union »**. Avec les pays qui n'ont pas cette vocation, ceux du Maghreb, du Moyen-Orient et de l'Europe orientale, mais aussi avec **la Turquie** qui pose vainement sa candidature depuis les années 1980, l'Union Européenne met en place depuis 2004 une **« politique de voisinage »** destinée à stabiliser ses nouvelles frontières.

II. Comment gouverner l'Union Européenne?

1. L'Union s'est dotée d'un système de gouvernement original et en constante évolution

a) Le traité de Maastricht reprend en grande partie la gouvernance de la CEE. Les institutions de l'Union Européenne partagent les pouvoirs entre plusieurs instances de décision : **le Conseil européen**, formé par les chefs d'État et de gouvernement des États membres, fixe les grandes orientations de la politique de l'Union ; celles-ci sont ensuite mises en œuvre par **la Commission Européenne**, formée de commissaires désignés par les gouvernements de l'Union mais exerçant leur mandat indépendamment de ceux-ci ; les décisions de la Commission doivent ensuite être approuvées – c'est le principe de la **« codécision »** – à la fois par **le Parlement Européen** élu au suffrage universel par les citoyens de l'Union, 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, dont les décisions associent une instance représentant **les États** (l'un ou l'autre des Conseils), une instance représentant **les citoyens** (le Parlement) et une instance représentant **l'Union Européenne elle-même** (la Commission).

b) Mais les institutions européennes sont un chantier sans fin depuis 1992. Prévues pour fonctionner avec douze États, les institutions européennes doivent s'adapter aux élargissements successifs et à la complexité croissante du fonctionnement de l'Union. C'est la raison pour laquelle **trois traités** sont signés à la suite du traité de Maastricht : celui d'**Amsterdam en 1997**, celui de **Nice en 2001** et celui de **Lisbonne en 2007**. Ces traités renforcent d'abord **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**, par le biais des « **coopérations renforcées** » : certaines politiques de l'Union peuvent être mises en place par **un nombre réduit d'États** (8 depuis 2001), ce qui laisse aux autres États la possibilité de ne pas y participer. Ces traités augmentent enfin les pouvoirs **de décision et de contrôle du Parlement**, notamment sur la Commission européenne, dont la composition est soumise à l'approbation des députés. Chacun des sommets du « triangle décisionnel » se trouve ainsi renforcé.

c) **L'Union européenne cherche aussi à acquérir une existence à l'extérieur de ses frontières.** Pour représenter l'Union dans les négociations internationales, le traité de Lisbonne crée un poste de **président du Conseil européen**, élu par les chefs d'État, et celui d'un **haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères**, chargé de mettre en œuvre la Politique Étrangère et de Sécurité Commune. Après Herman Van Rompuy et Catherine Ashton qui ont occupé ces postes de 2010 à 2014, ce sont le Polonais **Donald Tusk** et l'Italienne **Federica Mogherini** qui sont respectivement président du Conseil et haut représentant de l'Union depuis 2014.

2. La gouvernance de l'Union Européenne tarde à prouver son efficacité

a) **Les progrès de l'eurosepticisme sont constants.** En dépit de ses avancées, nombreux sont les citoyens européens pour qui l'Europe est une construction beaucoup **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 notamment **l'abstention de plus en plus élevée** aux élections du Parlement Européen. L'Union Européenne est aussi perçue comme la principale responsable **des difficultés économiques de l'Europe** et comme **une menace pour la souveraineté des États** devenus impuissants à cause de leur appartenance à l'Union. C'est ce qui explique le succès croissant des idées « **souverainistes** » depuis les années 1990 : alors que les citoyens français n'ont ratifié 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. Ce rejet de l'Union européenne, que l'on rencontre dans **un nombre croissant d'États** (Autriche, Pays-Bas, Pologne, Hongrie ou Italie), culmine au **Royaume-Uni**, où le mouvement eurosceptique « **Ukip** » (*United Kingdom Independence Party*) a réussi à imposer **la 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** et un acteur majeur des négociations au sein de l'OMC ou du G7, sa puissance n'est pas exempte de fragilités : la **crise des dettes publiques** qui touche la zone euro à partir de 2011 met en évidence les limites de la puissance de l'Union, contrainte de recourir aux crédits du **Fonds Monétaire International**. De même, la Politique Étrangère et de Sécurité Commune reste limitée, les décisions devant être prises à l'unanimité des États membres de l'Union. Les Européens sont ainsi impuissants face aux guerres qui ravagent **l'ex-Yougoslavie** à la fin des années 1990 et qui ne prennent fin qu'avec **les interventions de l'OTAN** en Bosnie en 1995 puis au Kosovo en 1999. De même, en 2003, les États de l'Union ne parviennent pas à adopter une **position commune lors de l'invasion de l'Irak**, pourtant rejetée par une large majorité des opinions européennes: si le Royaume-Uni, l'Italie et la Pologne soutiennent l'intervention américaine,

la France et l'Allemagne la condamnent. Enfin, dans **la crise ukrainienne**, dont l'un des enjeux est pourtant le rapprochement de l'Ukraine et de l'Union Européenne, celle-ci peine à définir **une attitude ferme face à la Russie**.

Si la mise en place 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...