

COMPOSITION : « UNE GOUVERNANCE EUROPEENNE DEPUIS LE TRAITE DE MAASTRICHT »

[ACCROCHE] Selon un sondage publié par l'IFOP en juin 2018, près de 60% des Français sont pessimistes quant à l'avenir de l'Union européenne (U.E.) : ils pensent qu'en 2030, l'Union sera plus faible et fragile qu'aujourd'hui. Cette enquête reflète les obstacles auxquels est aujourd'hui confronté la gouvernance européenne.

[DEFINITION DU SUJET] L'expression « gouvernance européenne » a été définie en 2001 par la commission de l'U.E. : elle désigne « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen ». Un embryon de gouvernance économique continentale existe depuis les années 1950 et les premiers traités européens, nés de la volonté de garantir la paix et la prospérité dans le continent : d'abord en 1951, avec la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, puis en 1957, avec le Traité de Rome et la création de la CEE (essentiellement une union douanière, originellement composée de 6 Etats d'Europe de l'ouest). Dans les années 1990, le processus de construction européenne évolue et se renforce : c'est la signature, en 1992, du traité de Maastricht qui donne naissance, en 1993, à l'Union européenne, alors forte de 12 Etats membres, mais ayant rapidement vocation à en accueillir de nouveaux. L'objectif du traité de Maastricht est de mettre en place une gouvernance véritable. Mais sa mise en œuvre a dû s'adapter aux crises politiques et économiques traversées par l'U.E., entre tâtonnements et tensions.

[PROBLEMATIQUE] Quelle gouvernance européenne a été instaurée par le traité de Maastricht, et à quels défis a-t-elle été confrontée depuis ?

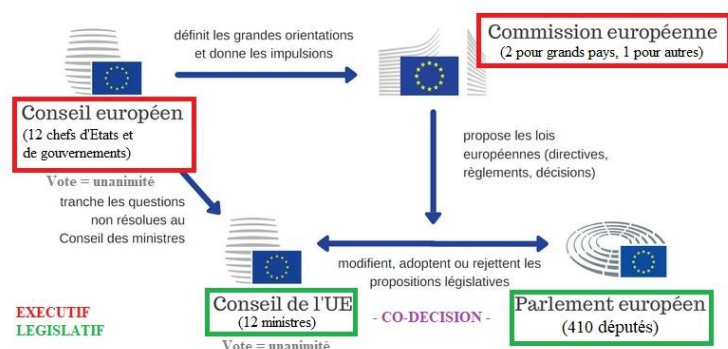
[ANNONCE DU PLAN] Après avoir montré que le Traité de Maastricht donne naissance à une véritable gouvernance européenne, nous verrons comment celle-ci, aux dimensions multiples, a répondu aux défis posés par les élargissements, avant d'aborder la question des obstacles auxquels elle doit encore faire face.

[I/ LE TRAITE DE MAASTRICHT, FONDATEUR DE L'UE (1992)] En 1992, le Traité de Maastricht redéfinit les institutions européennes, aboutissant à une union plus démocratique et plus étroite.

[A - Les causes de l'adoption d'un nouveau traité] Plusieurs raisons ont concouru à la rédaction de ce nouveau traité. La fin de la Guerre froide en 1991 ouvre les pays d'Europe de l'est à la démocratie et au libéralisme économique : elle laisse entrevoir la possibilité de nouveaux élargissements de la CEE. L'incapacité de la gouvernance mondiale à mettre fin aux crises et la volonté de s'émanciper de l'économie américaine pousse par ailleurs les Etats membres de la CEE à désirer une plus grande coopération économique, mais aussi politique. Enfin, ailleurs, les processus d'intégration régionale se multiplient (ASEAN en 1967, MERCOSUR en 1991) : il s'agit pour les Européens d'aller plus loin que ces autres ensembles, pour s'affirmer davantage. Dès 1987, le président de la Commission européenne (organe exécutif de la CEE), Jacques Delors, fait des propositions pour approfondir la construction européenne. En février 1992, les chefs d'Etats et de gouvernements des 12 membres de la CEE signent le traité de Maastricht, qui est ensuite ratifié par les Parlements nationaux ou par référendums, avec difficultés parfois (le « oui » l'emporte de justesse en France, à 51%, en septembre 1992). Le 1er novembre 1993, le traité entre en vigueur : la C.E.E. devient l'U.E.

[B - Une union plus étroite et plus démocratique] Dans ce cadre, le traité de Maastricht répond à cinq objectifs essentiels : le renforcement de la légitimité démocratique des institutions, l'amélioration de l'efficacité des institutions, l'instauration d'une union économique et monétaire, le développement de la dimension sociale de la Communauté, et l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune. Le « préambule du traité de Maastricht » prévoit que l'U.E. s'appuie sur trois piliers pour répondre à ces objectifs et renforcer la coopération européenne : un pilier « classique » qui intègre les communautés déjà existantes (CEE, CECA, etc.), et des nouvelles (culture, éducation avec ERASMUS, transports, etc.). Mais aussi un nouveau pilier de « Politique étrangère et de sécurité commune » (PESC). Et un pilier de « Coopération policière et judiciaire ». Le contenu de ce traité va donc dans le sens d'un recul des souverainetés nationales, et de davantage de fédéralisme : par cet important transfert de compétences des états à l'U.E., une gouvernance européenne prend véritablement forme. Le fonctionnement des institutions prévu par Maastricht reflète cependant mal cette tendance au fédéralisme, et rend sa gouvernance difficile et mal compréhensible, comme en témoigne le schéma ci-dessous.

LES INSTITUTIONS DE L'UE SUITE AU TRAITE DE MAASTRICHT



La gouvernance de l'UE, à partir de Maastricht, est assurée par des institutions communes dans lesquelles les Etats restent cependant souverains : elle oscille ainsi entre fédéralisme et souverainisme. Il y a tout d'abord les institutions exécutives : le Conseil européen (composé des chefs d'Etats ou de gouvernements), qui fixe les orientations de l'UE, impulse les décisions ; la Commission européenne (composée à l'origine de 2 commissaires pour les états importants, 1 pour les autres, nommés par les membres du Conseil), qui forme le « gouvernement de l'U.E. », gère le budget, fait appliquer les décisions, etc. Elle est à l'initiative des directives européennes (elle les rédige pour les propose aux instances législatives). Quant aux institutions législatives : il y a le « Conseil des ministres de l'UE » (qui se réunit par domaine de compétence) et le « Parlement européen » (composé de députés élus au S.U.). Ils votent les directives en codécision, et peuvent les discuter. Une fois une directive adoptée, elle doit être transposée dans le droit national de chaque état membre (le droit européen est donc supérieur au droit des Etats). Toutefois, dans le fonctionnement prévu par Maastricht, les institutions ne fonctionnent pas vraiment démocratiquement. En dernier ressort, c'est le « Conseil des ministres de l'U.E. » qui décide. Le vote se fait à l'unanimité, ce qui en complique le fonctionnement et nécessite des compromis : il n'est pas toujours facile de s'entendre à 12 Etats. Le fonctionnement n'est donc pas fédéraliste, mais plutôt souverainiste, puisqu'un seul état peu, selon ses propres intérêts, rendre impossible toute nouvelle avancée européenne : il y a contradiction entre le fonctionnement et les objectifs affichés de l'UE, ce qui rend sa gouvernance difficile à comprendre. Cependant, dans le même temps, les pouvoirs du Parlement, bien que limités (il n'a pas l'initiative des textes européens) sont renforcés : il partage désormais le pouvoir législatif avec le Conseil des ministres (ce qui n'était pas le cas avant) et doit approuver la composition de la Commission européenne. Cette évolution démocratique, conforme aux buts du traité de Maastricht, s'observe aussi avec la création d'une citoyenneté pour les ressortissants des Etats membres, qui leur confère des droits nouveaux : libre-circulation, vote et éligibilité aux élections européennes et locales, protection diplomatique, pétition devant le Parlement.

[TRANSITION] En 1992, l'U.E. se dote d'une véritable gouvernance par l'intermédiaire d'un traité qui élargit les domaines de compétence de la politique européenne et redéfinit le fonctionnement des ses institutions, davantage tournées vers les citoyens des pays membres. Néanmoins se posent rapidement à elle les défis des élargissements successifs.

[II/ LA GOUVERNANCE ENTRE APPROFONDISSEMENTS ET ELARGISSEMENTS] Les élargissements que connaît l'Union européenne, surtout dans les années 2000, complexifient une gouvernance qui, par ailleurs, revêt plusieurs dimensions.

[A - La mise en place des politiques communes] L'U.E. n'est en effet pas la seule organisation européenne : la gouvernance européenne dépasse ses dimensions, avec la mise en place dans les années 1990 essentiellement de politiques communes liées à l'U.E. mais qui ne s'y superposent pas (et n'en dépendent pas vraiment, même s'il faut le plus souvent être membre de l'U.E. pour intégrer ces politiques communes). Ainsi en 1995, c'est l'entrée en vigueur de la « convention de Schengen » : il s'agit de favoriser la libre-circulation des hommes, des biens, des capitaux et des informations entre les Etats signataires (26 états, dont 22 membres de l'U.E.) par l'abolition des frontières intérieures à l'espace Schengen (et un contrôle renforcé et commun des frontières extérieures de cet espace). De même, en 1998, une véritable « Union économique et monétaire (UEM) » prend forme avec la création d'une nouvelle institution, la « Banque centrale européenne » : son siège est à Francfort (Allemagne), et son actuel président est Mario Draghi. Elle est d'abord chargée de garantir la stabilité des prix dans la zone euro, et en assure la gouvernance monétaire. En 2002, la BCE met en circulation une monnaie unique dans 12 Etats de l'U.E. (actuellement 19 pays membres) : l'euro. Cette politique monétaire était prévue par le traité de Maastricht mais fonctionne indépendamment de l'U.E. A noter enfin l'existence d'une juridiction européenne qui dépasse les cadres de l'U.E. : la Cour européenne des droits de l'homme, qui voit son pouvoir renforcé en 1998 (obtention d'un siège à Strasbourg lui permettant de siéger de manière permanente, et possibilité d'une saisine par des personnes physiques). Elle compte 47 états membres (ceux du « Conseil de l'Europe ») et veille au respect des principes de la « Convention européenne des droits de l'homme » (1950). On le voit, à la fin des années 1990, la gouvernance européenne ne se limite clairement pas à l'U.E., mais connaît plusieurs dimensions. De plus, elle est confrontée aux élargissements successifs et importants de l'U.E.

[B – De nouveaux élargissements ...]

➔ TRAVAIL DES ELEVES A FAIRE CHEZ EUX POUR REMPLIR CETTE PARTIE : LEUR FAIRE DES RAPIDES RAPPELS SUR CE QU'ILS DOIVENT INDIQUER : (RELEVÉ LA SEMAINE PROCHAINE)

- étapes des élargissements **APRES 1992** (en grands ensembles)
- conditions d'entrée (critères de Copenhague : 1993) et contextes (fin de la Guerre froide, etc.) : *il faut « donner du sens » à ces élargissements, les expliquer (présence d'une réflexion).*

[C - ... au détriment de l'approfondissement ?] Ces élargissements successifs de l'U.E. font rapidement apparaître les limites du fonctionnement de sa gouvernance et de ses institutions : le vote à l'unanimité n'apparaît plus tenable. C'est pourquoi des réformes ont lieu. En 2001, le traité de Nice met à jour celui de Maastricht. Pour débloquer les procédures, les décisions dans plusieurs domaines sont désormais votées à la majorité qualifiée : dans le cas de l'UE, le vote des Etats pondéré en fonction de leur nombre d'habitants, et 74% des voix sont nécessaires. Mais dans les domaines touchant aux questions les plus importantes (la fiscalité, la politique étrangère et de défense, le budget de l'UE, etc.), l'unanimité est toujours requise. De plus, le nombre de commissaires est rééquilibré : les grands états ne peuvent plus en avoir qu'un seul. En 2007, le traité de Lisbonne propose une nouvelle mise à jour, pour rendre plus fluide et visible le fonctionnement des institutions de l'U.E., désormais forte de 27 membres : renforcement de l'Europe politique par la création d'un poste de « Président du Conseil européen », nommé pour 2 ans ½ par les chefs d'Etat et de gouvernement, avec un rôle de représentation de l'U.E. à l'international (actuellement : Donald Tusk, ex 1er ministre polonais) ; nouvel assouplissement du mode de vote avec l'instauration d'une « double majorité » qui facilite un peu les prises de décision, alors que l'UE compte désormais 27 membres (la majorité qualifiée est atteinte si elle regroupe au moins 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne) ; un processus démocratique renforcé avec la création de l'« initiative citoyenne européenne » (à condition de réunir 1 million de signatures dans au moins sept pays de l'Union européenne, des citoyens ordinaires pouvaient pour la première fois mettre à l'agenda de la Commission européenne un sujet qui leur tenait à cœur) ; enfin, officialisation de la procédure d'*opting out* qui permet à un Etat membre de se soustraire à certaines règles communautaires.

Néanmoins, le fonctionnement de l'UE reste difficile : la double majorité est souvent difficile à atteindre, et les prises de décision se font toujours sur le mode du « compromis ». En effet, plusieurs conceptions s'opposent à propos de l'avenir de l'UE : les souverainistes sont favorables à une confédération qui garantit au maximum l'indépendance des Etats membres, et les fédéralistes souhaitent créer une Europe organisée en un Etat supérieur aux Etats membres. Les débats sont vifs et, dans les faits, face aux blocages induits par la présence de 28 membres, les approfondissements et les élargissements de l'Union ne sont plus à l'ordre du jour depuis bientôt 10 ans, car ces décisions ne pourraient pas être votées en l'état des processus institutionnels. C'est ainsi que : depuis 2007, les institutions de l'UE n'ont connu aucune véritable évolution. D'autant que les divergences entre Etats membres se sont accentuées avec la crise économique de 2008, chaque Etat défendant ses intérêts, souvent contradictoires. A défaut d'élargissements nouveaux, l'UE privilégie désormais le développement d'une « politique européenne de voisinage » : il s'agit de soutenir les Etats se trouvant à ses marges (Maghreb, Europe centrale, etc.), et d'y favoriser la stabilité.

[TRANSITION] Les difficultés de l'Union européenne à progresser dans une direction claire et unanime, ainsi que ses problèmes de fonctionnement, constituent l'un des nombreux obstacles qui se posent aujourd'hui à l'existence d'une gouvernance efficace et compréhensible par les citoyens des Etats membres.

[III/ LES OBSTACLES A UNE VERITABLE GOUVERNANCE EUROPEENNE] La gouvernance européenne, mal lisible et peinant à faire entendre sa voix à l'international, suscite une défiance grandissante en son sein.

[A - Une Europe « à géométrie variable »] L'UE a mis en place plusieurs structures qui ne se superposent pas pleinement à elle, et qui donnent naissance à des frontières européennes de multiples natures : la zone euro et l'espace Schengen. En effet, avec l'officialisation en 2007 de la procédure d'*opting out*, les Etats membres de l'UE sont libres d'adhérer ou pas à des projets européens. Autrement dit les membres de l'U.E. ont certes des obligations communes (critères d'adhésion de 1993), mais des degrés d'implication divergents. Ainsi, depuis les années 1990, certains s'excluent de l'UEM (Union monétaire) par choix, comme le Royaume-Uni ou la Suède, et d'autres en sont exclus car ils ne répondent pas à certains critères économiques comme le taux d'endettement (Roumanie, Bulgarie). A contrario, des états non-membres de l'U.E. font partie de l'Espace Schengen (Islande, Suisse). Cela donne naissance à une véritable « Europe à géométrie variable », dans laquelle chaque pays participerait ou non à telle politique commune en fonction de ses intérêts propres. Cela nuit à l'efficacité de sa gouvernance, mais surtout questionne la notion même de « gouvernance européenne » : celle-ci semble ne pas exister au singulier, mais au pluriel. Plusieurs structures se chevauchent imparfaitement, rendant complexe la mise en place d'une gouvernance claire et efficace.

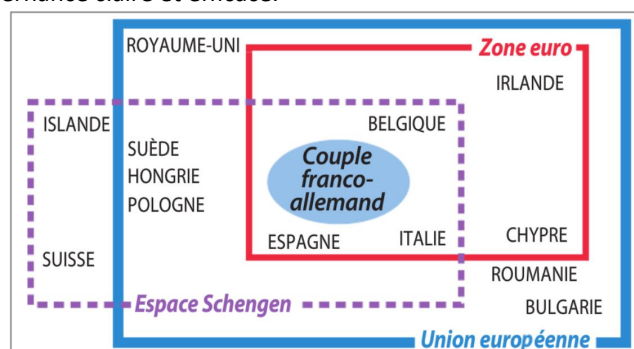


Schéma : une Europe à « géométrie variable »

[B - L'échec d'une politique étrangère commune] Autre frein : la gouvernance européenne est avant tout économique et monétaire. Elle peine à exister sur le plan social, et plus encore sur la scène internationale. Pourtant, en 1992, le Traité de Maastricht instituait une PESC (Politique étrangère et de sécurité commune), prévoyant la création d'une « défense commune ». Ainsi en 1995 est créé l'Eurocorps, un embryon d'armée commune qui compte jusqu'à 60.000 soldats de cinq nationalités (il comprend l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg). Jusqu'à présent, il a été déployé au cours de 8 interventions de maintien de la paix (Kosovo 2000, Afghanistan 2012, etc.). Mais la plupart du temps, les membres de l'U.E. ne parviennent pas à s'entendre sur une position diplomatique commune, car ils ont des histoires et des fidélités d'alliances différentes. Or les décisions concernant la PESC ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. La gouvernance diplomatique européenne apparaît donc comme impossible dans l'état actuel des institutions, comme l'illustrent de nombreux exemples de blocages. Par exemple en 2003, les Etats-Unis demandent à l'ONU d'intervenir en Irak pour y démanteler des sites de production de supposées armes de destruction massive : les pays européens s'opposent sur cette question avec d'un côté ceux qui sont alors membres de l'OTAN (alliance militaire créée en 1949 par les Etats-Unis : Allemagne, R.U., etc.), favorables à la demande de Washington, et d'autres comme la France qui, non soumise à la « fidélité atlantique », a remis en cause les preuves avancées par le gouvernement américain. La question des élargissements possibles de l'UE divise aussi les 28, dont l'entrée de la Turquie dans l'union : si des négociations sont ouvertes depuis 2005, elles sont lentes et difficiles du fait d'opinions divergentes entre états, avec un Nord plutôt très opposé et des pays méditerranéens assez favorables selon une enquête de de 2014. L'U.E. apparaît donc incapable de « parler d'une seule voix » et d'exister sur la scène internationale. La gouvernance européenne apparaît partielle.

[C – La montée de l'euroscpticisme] Dernier obstacle majeur au déploiement d'une gouvernance efficace et démocratique : les populations européennes adhèrent de moins en moins au projet européen, comme en témoignent diverses enquêtes d'opinion. Ainsi en 2013, le Figaro montre que 56% des Français sont touchés par « l'euroscpticisme ». Ce sentiment est majoritaire dans plus des deux tiers des pays membres de l'union. L'U.E. est critiquée parce qu'elle semble inefficace, et privilégier la compétitivité et la rigueur budgétaire plutôt que de chercher à mettre en place une politique sociale commune. Ce reproche s'est accentué avec la crise de 2008, surtout dans les pays durement touchés par la crise économique : les états les plus fragilisés comme la Grèce se sont vus privés d'une partie de leur souveraineté et ont dû accepter des politiques de rigueur budgétaire imposés par l'UE et ses instances non-représentatives (la Commission, la B.C.E. et le Conseil des ministres de l'UE, non élus) pour protéger son économie et sa monnaie. Mais cette défiance est plus ancienne : en 2005, elle avait déjà conduit, dans des pays comme la France, l'Irlande et les Pays-Bas, à rejeter un projet de constitution européenne, par référendums : ces peuples jugeaient dans leur majorité que l'U.E. menaçait la souveraineté et l'indépendance de leurs états, ainsi que leurs modèles sociaux. Ces critiques se sont accentuées dans les années 2010. Elles ont ainsi abouti au BREXIT lorsqu'en 2016 les citoyens britanniques ont exprimé majoritairement le souhait de quitter l'U.E. pour retrouver leur souveraineté, ce qui sera effectif en 2019. Plus récemment s'observe la remise en cause officielle, par certains gouvernements, des institutions européennes : ainsi les partis au pouvoir en Italie à partir de 2018 veulent s'affranchir des traités européens et retrouver leur souveraineté sur les questions économiques et migratoires. En définitive, de plus en plus de citoyens européens, surtout à l'ouest et au sud de l'union, reprochent à l'UE d'être une réalité abstraite, au fonctionnement opaque et éloignée de leurs préoccupations quotidiennes. Cela pose le défi d'instituer une nouvelle forme de gouvernance, plus proche des populations.

[REPONSE A LA PROBLEMATIQUE - RESUME] Le traité de Maastricht a donné naissance à une véritable gouvernance continentale, faisant de l'Union européenne un géant économique et commercial, doté d'institutions repensées et démocratisées [I/]. Toutefois, face aux nombreux défis qu'elle a dû relever (élargissements, crises économiques, etc.), l'Union européenne s'est révélée fragile dans son fonctionnement. Malgré plusieurs réformes (traités de Nice et de Lisbonne), la prise de décision au sein de l'U.E. apparaît difficile, tant les divergences entre ses membres sont nombreuses et croissantes [II/]. Cela accentue les difficultés de l'U.E. à exister sur la scène internationale, ainsi qu'à mettre en œuvre une gouvernance cohérente et efficace : aujourd'hui, plusieurs formes de gouvernances européennes existent et se superposent. Ces difficultés accroissent la défiance des citoyens vis-à-vis d'une gouvernance perçue comme distante et « technocratique » [III/].

[OUVERTURE] Le projet européen doit donc nécessairement évoluer : soit en se diluant sous l'effet des forces souverainistes, soit en se renforçant nettement vers plus de fédéralisme.

A FAIRE - Porter une **réflexion** tout au long de la copie, en particulier quant à la pertinence du concept de « gouvernance européenne ». Cette réflexion doit illustrer et expliquer les évolutions de cette gouvernance continentale, mais aussi interroger la cohérence de ce concept, alors qu'il semble qu'il n'existe non pas une mais plusieurs gouvernances européennes, qui ne se superposent pas parfaitement. La réflexion sur le lien entre l'UE et ses citoyens est aussi essentielle, et doit irriguer chaque partie du devoir (*entre volonté d'institutions toujours plus démocratiques et défiance grandissante*). Pensez à **rédigier de manière fluide**, en clarifiant les ponts entre les idées (mots de transition, etc.).

LES INSTITUTIONS DE L'UE SUITE AU TRAITE DE MAASTRICHT

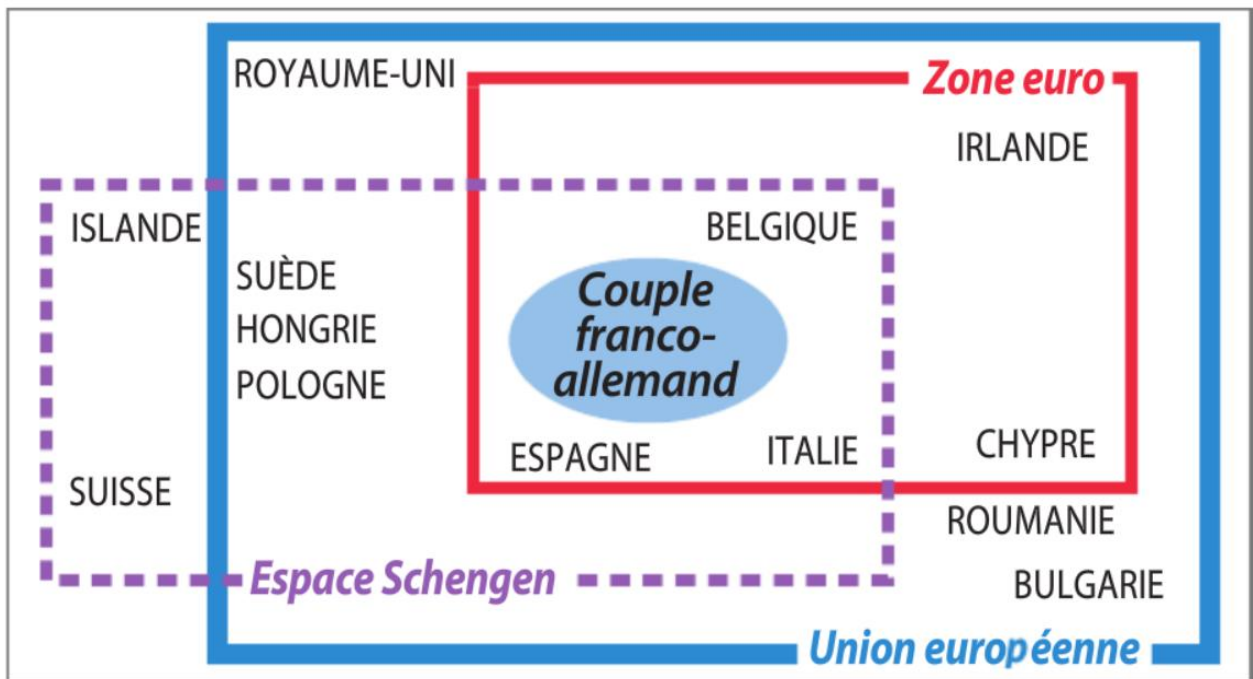
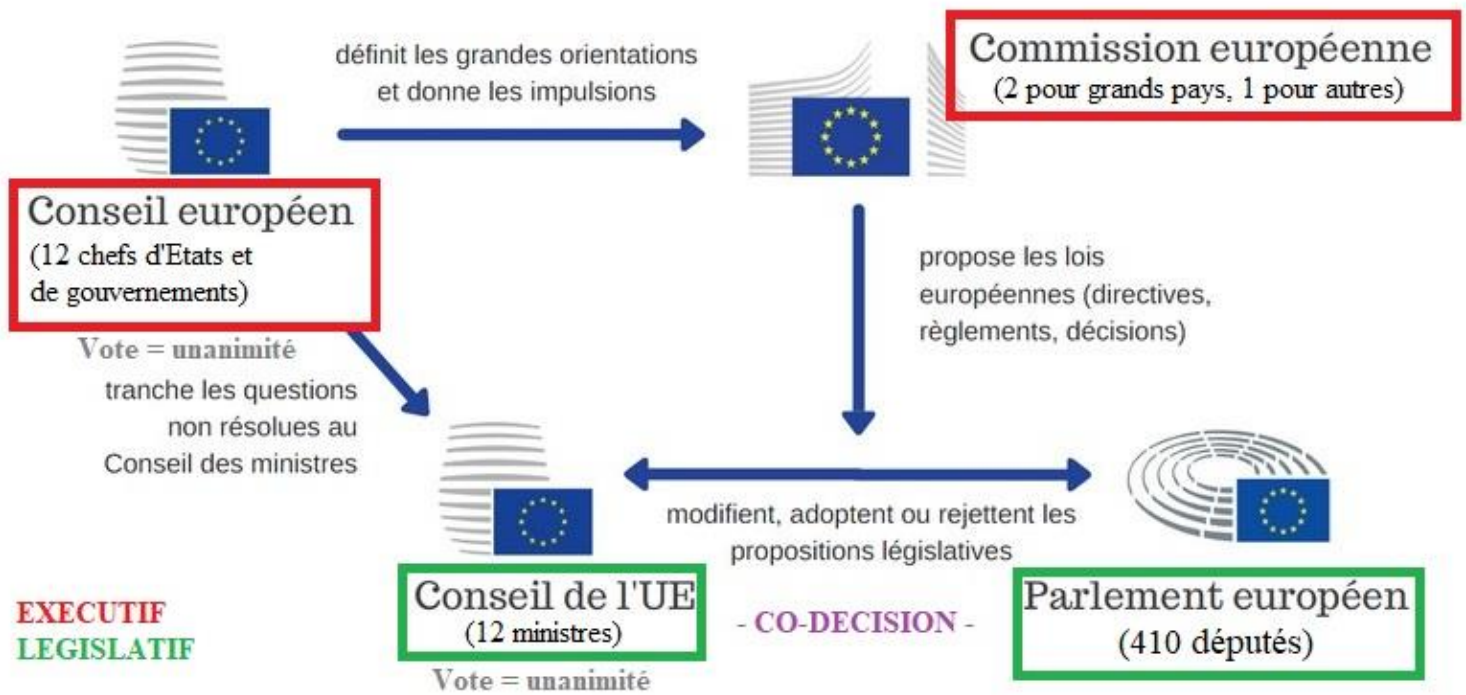


Schéma : une Europe à « géométrie variable »