

# BAC chapitre 9

## Composition – Corrigé

### **SUIET : Le projet d'une Europe politique depuis 1948**

« Un jour viendra où la France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, 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 les boulets et les bombes seront remplacés par des votes, par le suffrage universel des peuples ». C'est par ces mots, prononcés le 21 août 1849 à l'occasion du Congrès de la paix, que Victor Hugo propose la création des « États-Unis d'Europe ». Mais le romancier n'est pas écouté, le « Printemps des peuples » ne parvient pas à faire triompher la fraternité et il faut attendre un siècle pour que le projet d'une Europe politique naisse lors du Congrès de La Haye en 1948. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Vieux Continent est en ruine et les pays européens sont relégués au rang de puissances moyennes par la supériorité écrasante des États-Unis et de l'URSS. Comme les deux superpuissances s'affrontent à partir de 1947, l'Europe bascule dans un nouveau conflit, la guerre froide, qui sépare le continent en deux blocs opposés. Les deux rêves de paix et de prospérité semblent alors inaccessibles.

C'est dans ce contexte que les États d'Europe de l'Ouest choisissent de faire avancer ce projet d'une Europe politique en créant une coopération économique. Une nouvelle échelle de gouvernement apparaît alors en Europe en plus de l'échelle nationale : l'échelle continentale. Ce projet repose sur deux dynamiques complémentaires : l'élargissement (adhésion de nouveaux États au sein des Communautés européennes puis de l'Union européenne) et l'approfondissement (accroissement de la coopération entre les États). Dès l'origine, deux visions s'opposent : celle d'une coopération économique entre États et celle de la création d'un État fédéral européen. Toute la construction européenne depuis le congrès de La Haye en 1948 jusqu'au traité de Lisbonne en 2009 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. La réussite du projet de construction politique est plus ambiguë : l'Union européenne n'est pas un État, mais en a les structures, et elle reste un « nain » diplomatique et militaire. On peut dès lors se demander en quoi les succès du projet européen en termes d'approfondissement et d'élargissement ont-ils rendu la gouvernance européenne plus difficile ? Nous étudierons d'abord la naissance du projet européen entre 1948 et 1957, dont les objectifs sont politiques mais les premières réalisations économiques. Puis, dans une seconde partie, nous verrons que le temps des communautés européennes (1957-1992) correspond à une période d'incertitudes malgré des avancées significatives. Enfin, nous analyserons les enjeux de la gouvernance européenne depuis 1992 et le traité de Maastricht.

Entre 1940 et 1945, l'idée de construire une Europe démocratique et pacifique promouvant l'État-providence s'est déjà développée dans les mouvements de résistance européens non communistes. Ce projet se renforce au sortir de la Seconde Guerre mondiale : la plus grande partie de l'Europe est à reconstruire tant sur le plan humain qu'économique et, après deux guerres dévastatrices, s'éveille l'envie de construire un monde meilleur. Dans son célèbre discours prononcé à l'université de Zurich en 1946, Winston Churchill appelle de ses vœux la création des « États-Unis d'Europe ». Cette idée est portée par ceux que l'on appelle les « pères fondateurs de l'Europe » : des démocrates-chrétiens (Jean Monnet et Robert Schuman en France, Konrad Adenauer en Allemagne, Alcide de Gasperi en Italie, Joseph Bech aux Pays-Bas) et des sociaux-démocrates (Paul Henri Spaak en Belgique, Guy Mollet en France) dont l'objectif principal est d'assurer une paix durable en Europe, de régler le problème de la mésentente franco-allemande et d'empêcher tout nouveau conflit sur le continent. Les ennemis du passé

imaginent ainsi fonder une paix durable par les échanges économiques et créer des solidarités concrètes capables d'empêcher une nouvelle guerre. Dans le contexte de la guerre froide, il s'agit également de s'associer pour être plus fort et contrer la montée en puissance de l'URSS, qui menace toute la partie Est du continent. Ainsi, si les premières réalisations européennes sont économiques, les objectifs initiaux sont bien politiques.

En 1948, le congrès de la Haye marque le véritable point de départ de la construction européenne. Le contexte de la guerre froide est dans tous les esprits. L'expansion communiste en Europe de l'Est (Coup de Prague en février 1948) pousse les États-Unis à soutenir l'idée européenne. Dès 1947, le Plan Marshall proposé par les États-Unis est accepté par les États d'Europe de l'Ouest, qui créent en avril 1948 l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) destinée à répartir cette aide. La même année, le Traité de Bruxelles crée l'Union de l'Europe occidentale (UEO), alliance défensive entre la France, le Royaume-Uni et le Benelux. Le congrès de La Haye, qui se tient aux Pays-Bas du 7 au 10 mai, est organisé à l'initiative du Comité international de coordination des mouvements pour l'unification de l'Europe. Il réunit 800 délégués de 19 pays, favorables à une « Europe unie ». Les débats sont marqués dès le départ par une opposition entre unionistes et fédéralistes. Les premiers, dont fait partie Churchill, souhaitent une simple coopération entre États, afin de résoudre les difficultés économiques et de renforcer le camp occidental dans la guerre froide naissante. Les fédéralistes veulent aller plus vite et plus loin et demandent un transfert partiel de souveraineté à une Fédération européenne. Le Congrès ne tranche pas et adopte un « Message aux Européens » qui fixe des grands objectifs.

Le libéralisme politique et économique est à la base du projet européen depuis sa création. En France, en Italie, en Allemagne, la démocratie a été restaurée, entre 1944 et 1945, après des parenthèses autoritaires, voire totalitaires, et les États à l'origine du projet européen sont tous des démocraties dotées de régimes parlementaires, régies par des constitutions, respectant les principes de pluralisme politique et d'alternance, garantissant les libertés fondamentales et les droits de l'Homme. Dans les années qui suivent le congrès de La Haye, les États européens prennent un certain nombre de décisions concrètes, qui montrent que les européistes font résolument le choix du libéralisme politique. Le 5 mai 1949, le traité de Londres crée le Conseil de l'Europe, qui rassemble au départ dix États : France, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie, Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Norvège, Suède. Installée à Strasbourg, cette institution est la doyenne des organisations européennes. Administrée par le Comité des ministres (conseil des Ministres des Affaires étrangères des États membres), elle est chargée de protéger les droits de l'Homme et de renforcer la démocratie sur le continent. Le Conseil de l'Europe élabore en 1950 la Convention européenne des Droits de l'Homme, chargée de s'assurer que les États signataires respectent les droits de l'Homme. Pour permettre ce contrôle, la Convention institue la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), mise en place en 1959 et siégeant à Strasbourg. Pour adhérer au Conseil de l'Europe, il faut impérativement respecter la démocratie et les droits de l'Homme, ce qui ferme dans l'immédiat la porte à toutes les démocraties populaires et à certains régimes autoritaires qui subsistent en Europe de l'Ouest (dictatures de Franco en Espagne et de Salazar au Portugal). Si le projet européen repose sur le libéralisme politique, il est aussi fondé sur le libéralisme économique, c'est-à-dire l'économie de marché et le droit à la propriété privée. Ainsi, l'idée d'une mise en commun de certaines ressources germe rapidement. Le 9 mai 1950, le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, propose un rapprochement industriel entre la France et l'Allemagne et notamment la mise en commun des productions de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune supranationale ouverte à d'autres pays (Déclaration Schuman). Il réaffirme ainsi deux idées fortes du projet européen : la paix sur le continent passant par des solidarités économiques fortes et le couple franco-allemand réconcilié, qui devient le moteur de la construction européenne.

Les premières réalisations concrètes du projet européen vont dans le sens d'une Europe fédérale et tentent de mettre en place une organisation supranationale, à laquelle les États

cèderaient une partie de leur souveraineté. Le début des années 1950 marque un véritable tournant avec l'adoption de la « méthode Monnet », aussi appelée « stratégie des petits pas ». Il s'agit d'une méthode à la fois fonctionnaliste et sectorielle, qui permet de construire l'Europe « par le bas », grâce à la mise en place d'une gestion commune entre plusieurs pays européens dans des secteurs limités au départ et de plus en plus nombreux par la suite, pour déboucher *in fine* sur une véritable Europe politique. Cette méthode s'oppose à une construction « par le haut » qui instituerait directement une fédération européenne. Ce projet est défendu notamment par le Français Jean Monnet, favorable à la constitution des « États-Unis d'Europe ». En 1951, le Traité de Paris, signé par la France, la RFA, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, instaure ainsi la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), qui crée un marché commun des deux ressources, permet d'intensifier les échanges entre les membres et d'éviter l'importation de ressources depuis les États-Unis. La CECA est au niveau européen la première organisation basée sur des principes résolument supranationaux. Pour la première fois, les États européens acceptent de renoncer à une partie de leur souveraineté et de se soumettre à une Haute Autorité commune.

Le 27 mai 1952, un nouveau traité est signé à Paris par les six membres de la CECA. Reprenant une idée du président du Conseil français, René Pleven, les États décident de mettre en place une Communauté européenne de défense (CED), qui permettrait de recréer une armée en RFA sans aller jusqu'à la rendre autonome. Cette armée allemande serait intégrée à une armée européenne placée sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense. En parallèle, un autre projet politique, la Communauté Politique Européenne (CPE), qui doit permettre de définir une politique étrangère commune, est lancé en 1953. Cinq pays ratifient le traité instituant la CED, mais les Français se divisent entre partisans (les européistes) et opposants (communistes, gaullistes partisans de la souveraineté nationale) de la CED. En 1954, le Parlement français, craignant une perte de sa souveraineté et redoutant un réarmement allemand, rejette le traité. Ce rejet, qui aboutit à l'abandon de la CPE, marque l'échec de la construction politique d'une Europe fédérale et montre bien que la construction européenne ne répond pas à un processus planifié, mais se fait au gré des circonstances.

À partir de ce moment-là, la construction européenne est essentiellement économique. En juin 1955, la conférence de Messine réunit les ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA, qui adoptent la résolution de Messine. Cette dernière affirme l'importance d'une relance de la construction européenne, rendue nécessaire par les débuts de la décolonisation, qui affaiblissent les puissances coloniales européennes. Deux ans plus tard, le 25 mars 1957, les Six signent les traités de Rome, qui créent deux nouvelles communautés européennes en plus de la CECA. La Communauté économique européenne (CEE), d'une part, qui met en place un marché commun avec libre circulation des biens, des capitaux et des hommes par la suppression progressive des frontières entre les États membres. La Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA, plus connue sous le nom d'Euratom), d'autre part, qui coordonne les programmes de recherche sur l'énergie nucléaire civile afin de limiter la dépendance énergétique des six États. L'organisation européenne refuse donc catégoriquement toute organisation réellement fédérale : s'ils acceptent la coopération économique, les États membres souhaitent cependant conserver leur indépendance et rester maîtres de leur politique. C'est la raison pour laquelle, au départ, toutes les décisions sont prises à l'unanimité.

Ainsi, c'est à la fois le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale et le contexte de la guerre froide qui explique la naissance d'un projet européen fondé sur les valeurs du libéralisme. Si les objectifs de ce projet sont politiques, les premières réalisations sont économiques et la finalité fédérale des communautés est loin de faire l'unanimité. La période suivante confirme cette tendance : si l'Europe économique est un succès, l'Europe politique piétine et le débat entre unionistes et fédéralistes n'est toujours pas tranché.

Les institutions de la CEE sont mises en place par les traités de Rome. Le débat fédéralisme/unionisme n'est pas tranché et ces institutions sont le fruit d'un compromis : l'idée

d'institutions supranationales auxquelles les États délèguent une partie de leurs compétences va dans le sens du fédéralisme, mais les États membres conservent leur souveraineté, ce qui satisfait les unionistes. En 1965, le traité de Bruxelles (aussi appelé traité de fusion) fusionne les structures exécutives des trois communautés. La plus importante des institutions est la Commission européenne, dont les membres sont nommés par les gouvernements nationaux. Héritière de la Haute autorité de la CECA, elle est chargée de représenter les communautés européennes sur la scène internationale, de proposer des directives au Conseil et de faire appliquer les traités et les décisions du Conseil. Elle partage donc les pouvoirs exécutif et législatif avec le Conseil des ministres, qui est le seul à pouvoir prendre des décisions. Ces décisions sont prises le plus souvent à l'unanimité (aucune directive ne peut être imposée à un État contre son gré), et plus rarement à la majorité qualifiée (2/3 des voix). Le Parlement européen est essentiellement consultatif. Il contrôle la Commission, donne son avis sur les propositions de celle-ci et vote surtout le budget. Au départ, ses membres sont désignés par les Parlements nationaux puis, à partir de 1979, élus pour 5 ans au suffrage universel direct dans le cadre des élections européennes. Chaque député représente la population européenne dans son ensemble et non celle de son pays d'origine, ce qui explique la création de partis politiques européens supranationaux dont les partis nationaux sont membres. Financés par la CEE, ce sont plus des structures de coordination que de véritables partis. Le Parti socialiste européen est fondé en 1974, le Parti populaire européen en 1976 et le Parti vert européen en 1989. Enfin, la Cour européenne de justice, vérifie que les lois européennes (directives) sont conformes aux traités européens.

Par ailleurs, les Communautés européennes se dotent des symboles d'une nation, qui renforcent l'aspect supranational des communautés. Le drapeau européen est constitué d'un cercle de douze étoiles dorées sur fond bleu. Les étoiles symbolisent les idéaux d'unité, de solidarité et d'harmonie entre les peuples d'Europe. Depuis 1955, c'est le drapeau du Conseil de l'Europe. En 1985, les chefs d'État et de gouvernement des États membres font du drapeau l'emblème officiel des Communautés européennes. L'hymne de l'Union européenne est la Neuvième symphonie composée en 1823 par Ludwig van Beethoven, qui a mis en musique l'« Ode à la joie », poème écrit en 1785 par Friedrich von Schiller pour exprimer l'idéal de fraternité. D'abord hymne du Conseil de l'Europe, il devient l'hymne officiel des Communautés en 1985. Enfin, chaque année, le 9 mai, date anniversaire de la « déclaration Schuman », la Journée de l'Europe célèbre la paix et l'unité.

L'Europe politique connaît un certain nombre de difficultés. Les années 1958-1969 sont marquées par les deux mandats du général de Gaulle et par une stagnation du projet politique européen. Bien qu'hostile aux premières organisations européennes, le président de la République accepte les engagements des traités de Rome de 1957, voyant dans les trois communautés un moyen de moderniser l'économie française. Il tente de relancer la construction politique en proposant la création d'une union politique dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, de la science, de la culture et de la protection des droits de l'Homme (plans Fouchet en 1961 et 1962). Cette union politique doit posséder des institutions uniques et permettre aux Européens d'être plus indépendants vis-à-vis de l'OTAN. Mais la France se heurte à l'hostilité des autres États membres et le projet politique est une nouvelle fois abandonné. Soucieux de l'indépendance et de la grandeur de la France, de Gaulle est partisan d'une « Europe européenne », indépendante des États-Unis. C'est la raison pour laquelle il rejette en 1963 et en 1967 l'adhésion du Royaume-Uni, jugé trop proche de ces derniers. Il privilégie l'axe franco-allemand en signant avec le chancelier Adenauer un traité d'amitié et de coopération entre les deux pays (1963). En 1962, la mise en place de la PAC (Politique agricole commune) s'accompagne d'un changement des règles du vote : pour la première fois, le vote au sein du Conseil ne s'effectue plus selon la règle de l'unanimité, mais selon la règle de la majorité qualifiée (majorité des 2/3). Entre juin 1965 et janvier 1966, le général de Gaulle, attaché à la souveraineté de la France et refusant ce principe de majorité qui risque de s'étendre, mène la politique de la chaise vide et suspend la participation de la France au conseil des Ministres. Sa détermination permet l'adoption en 1966 du compromis de Luxembourg, qui permet à un État

de s'opposer à une décision communautaire s'il estime ses intérêts vitaux menacés. Ce compromis freine une fois de plus le projet des partisans du fédéralisme.

Les années 1969-1992 sont marquées par les timides avancées de l'Europe politique. En 1969, après la démission du général de Gaulle, le sommet de La Haye tente, comme la conférence de Messine en 1955, de relancer le projet d'une Europe politique. Les chefs d'État et de gouvernement des Six acceptent le principe de l'élargissement et préconisent d'aller plus loin dans l'approfondissement, afin de faciliter la gouvernance. Cette relance du projet politique européen est soutenue par les couples franco-allemands Georges Pompidou et Willy Brandt, puis Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt à partir de 1974 et François Mitterrand et Helmut Kohl à partir de 1981. En 1970, les Six créent la Coopération politique européenne (CPE), l'ancêtre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne, qui rassemble le Conseil européen et le Conseil des ministres des Affaires étrangères. Cette coopération se réduit à une simple concertation intergouvernementale, avec déclarations communes quand il y a unanimité sur un problème de relations internationales.

Ce sont en fait les élargissements successifs qui permettent quelques avancées en rendant nécessaire un approfondissement de la construction européenne, particulièrement dans le domaine institutionnel, et toujours en hésitant entre Europe des États (unionisme) et Europe supranationale (fédéralisme). En 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni font leur entrée dans la Communauté. Une quatrième adhésion est prévue la même année, mais les électeurs norvégiens votent contre. En 1974, un Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement est créé. Il se réunit quatre fois par an et est chargé de définir les priorités de la construction européenne. Il devient l'instance majeure des communautés européennes. Dans les années 1980, la construction européenne piétine à nouveau à cause de la crise économique. Des politiques économiques divergentes sont mises en place par les États membres : privatisations au Royaume-Uni sous le mandat de Margaret Thatcher (1979-1990) mais nationalisations en France avec Mitterrand à partir de 1981. Par ailleurs, la volonté de Margaret Thatcher de limiter la contribution financière britannique entraîne des tensions entre les membres, renforcées par une vague d'euroscpticisme qui traverse le continent. Dans les années 1980, l'association européenne se tourne vers les pays du Sud du continent, qui sont en train de tourner la page des régimes autoritaires : après la dictature des colonels (1967-1974), la Grèce intègre la CEE en 1981, suivie par l'Espagne et le Portugal en 1986. Pour faciliter la gouvernance, le Parlement européen vote en 1984 un projet de Constitution européenne prévoyant la création d'une Union politique à finalité fédérale, mais ce projet est rejeté par les Parlements nationaux. En 1986, Jacques Delors, président de la Commission européenne, relance la construction européenne avec l'Acte unique européen, qui étend le principe de la majorité qualifiée au domaine du marché commun et des politiques structurelles. Le traité institue aussi la procédure de coopération, qui donne pour la première fois un pouvoir législatif au Parlement européen : avant de prendre une décision, le Conseil des ministres est obligé d'examiner les amendements adoptés par le Parlement européen et approuvés par la Commission européenne.

Parallèlement à cet élargissement, les États progressent sur le chemin de l'approfondissement. Sur le plan économique, le projet européen est un succès et les États membres vont de plus en plus loin dans la coopération. D'abord, la CEE a pour mission de dépasser l'approche sectorielle (celle du charbon et de l'acier) pour étendre l'intégration à tout le domaine économique afin de créer non pas une simple zone de libre échange mais un véritable marché commun, qui implique la libre circulation des biens, des capitaux et des services, ainsi que l'abolition des restrictions douanières entre ses membres. Le traité prévoit une réduction de 10 % des tarifs douaniers, mais il faut attendre 1968 pour qu'une véritable union douanière soit mise en place avec l'adoption de tarifs extérieurs communs.

À cela s'ajoute la Politique agricole commune (PAC), créée par les Traités de Rome en 1957 et mise en place en 1962. L'objectif principal est de moderniser l'agriculture, augmenter la production, la productivité et les rendements, en subventionnant les exploitations qui acceptent d'intensifier l'élevage et les cultures. Les Communautés européennes cherchent également à

créer une zone de stabilité monétaire. En 1972, suite à la crise monétaire liée à la dévaluation du dollar et la fin de sa convertibilité en or (1971), l'accord de Bâle met en place le « Serpent monétaire européen » pour réduire les fluctuations entre les monnaies des pays membres, remplacé en 1979 par le Système monétaire européen pour stabiliser les taux de change en créant une unité monétaire européenne, l'ECU (*European Currency Unit*, en français Unité de compte européenne).

Par ailleurs, en 1975, une politique de cohésion est mise en place afin de réduire les écarts de développement entre les régions des communautés européennes. L'objectif est de moderniser les régions les plus en retard afin qu'elles puissent rattraper le niveau du reste de la Communauté. Ces aides sont principalement destinées aux États les plus pauvres (Grèce, Espagne, Portugal) mais aussi à certains territoires défavorisés des pays les plus riches : régions rurales pauvres, régions ultrapériphériques ou quartiers urbains défavorisés. Ces aides financières sont versées par les Fonds structurels européens : le FSE (Fonds social européen), qui existe depuis 1957 et agit en faveur de l'emploi et de la lutte contre le chômage, et le FEDER (Fonds européen de développement régional), créé en 1975 et destiné à financer des infrastructures et des projets de développement locaux.

Enfin, en 1985, Jacques Delors, président français de la Commission européenne entre 1985 et 1995, décide d'approfondir le projet de libre circulation. En 1985, l'accord de Schengen prévoit la suppression des contrôles aux frontières des pays signataires, il entre en vigueur en 1995. En février 1986, la signature de l'Acte unique européen prévoit l'achèvement du marché commun européen (suppression des derniers obstacles fiscaux et politiques à la libre circulation) et la mise en place de ce dernier au 1<sup>er</sup> janvier 1993. Le succès de ces politiques économiques communes est indéniable : en 1989, les 12 représentent 15 % du commerce et 30 % de la production industrielle de la planète.

Au début des années 1990, les succès économiques ne se sont donc pas accompagnés d'une avancée décisive de la construction politique. L'Europe reste un géant économique, mais un nain politique et militaire. Depuis 1992, les multiples élargissements compliquent le fonctionnement de l'Union européenne et rendent nécessaire une nouvelle gouvernance.

En 1992, le traité de Maastricht, qui entre en vigueur en 1993, étend les compétences de l'organisation, modifie les institutions et renforce l'intégration. En France, le referendum sur Maastricht est accepté de justesse (51 % de oui) et le Danemark et le Royaume Uni ne ratifient le traité qu'après obtention de dérogations, ce qui prouve qu'il ne fait pas l'unanimité. Il procède d'abord à la fusion des trois communautés européennes (CECA, CEE et CEEA) et crée l'Union européenne. Celle-ci se distingue des autres organisations économiques régionales dans la mesure où elle comporte un important volet politique. Le traité instaure trois grands piliers : la Communauté européenne (fusion des trois communautés précédentes, domaine économique), la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire (Justice et affaires intérieures, JAI).

Le premier pilier est le seul qui implique un transfert de souveraineté des États membres. Si ce transfert est total (les États cèdent la totalité de leurs compétences), on parle de compétences exclusives et les décisions sont prises exclusivement par l'Union européenne. C'est le cas de l'Union économique et monétaire (UEM), qui doit conduire à la création de l'euro. En 1999, l'UEM remplace l'ancien SME et est dirigée par la BCE (Banque centrale européenne), qui siège à Francfort. Le traité de Maastricht étend aussi le champ des politiques communes à de nouveaux domaines, comme la pêche (seule l'agriculture était concernée par le traité de 1957), l'environnement, la recherche et le développement technologique, le développement de réseaux transeuropéens, l'éducation, la culture, le tourisme, la santé. Dans tous ces domaines, le transfert de compétences est partiel et on parle de compétences partagées ou de compétences d'appui. Dans ce dernier cas, c'est le principe de subsidiarité qui s'applique : l'Union fixe des objectifs mais n'intervient directement dans ces domaines que si l'action des États ne peut pas permettre de réaliser ces objectifs.

Pour les deux autres piliers, il n'y a pas de transfert de compétences mais une simple coopération entre les États membres, ce qui montre que le traité de Maastricht ne tranche toujours pas le débat entre fédéralisme et unionisme. Le deuxième pilier, la PESC, a pour objectifs d'assurer la sécurité de l'Union européenne et de ses membres, de maintenir la paix et la sécurité internationale, de développer et renforcer la démocratie et les droits de l'Homme. Elle est censée permettre aux États membres d'adopter une position commune sur les sujets internationaux, mais la décision doit être prise à l'unanimité et les États membres peuvent continuer à agir pour leur propre compte, à condition de ne pas aller à l'encontre des décisions prises en commun. Un corps d'armée européenne, Eurocorps, est créé à l'initiative de la France et de l'Allemagne. Il est rejoint par la Belgique en 1993, l'Espagne en 1994 et le Luxembourg en 1996. Le troisième pilier, Justice et affaires intérieures, instaure une coopération judiciaire et policière, qui a pour objectifs la lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et l'immigration irrégulière. Pour favoriser cette coopération, un Office européen de police (Europol), doté d'un système d'échange d'informations entre les polices nationales, est créé.

Si le traité accroît la coopération entre les États membres, il modifie aussi les institutions afin de faciliter la gouvernance. Une citoyenneté européenne est créée et s'accompagne de nouveaux droits pour les citoyens des pays membres de l'Union : droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans les pays membres, droit de circuler et de résider librement dans les pays membres, protection à l'étranger de la part des ambassades et des consulats de n'importe quel État membre, droit de pétition devant le Parlement européen. Le traité de Maastricht définit les missions du Conseil européen, créé en 1974 (il « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales ») et généralise le recours au vote à la majorité qualifiée au sein de ce Conseil. Le texte renforce également les pouvoirs du Parlement en créant une nouvelle procédure de codécision, qui permet au Parlement européen d'adopter conjointement avec le Conseil de l'Union européenne (conseil des Ministres des États membres) les règlements (lois européennes applicables directement dans les États membres) et les directives (lois qui doivent être transposées dans le droit national) proposées par la Commission européenne. En outre, le traité associe le Parlement à la procédure d'investiture de la Commission (possibilité d'une motion de censure).

Parallèlement à cet approfondissement, l'Union européenne (UE) connaît une série d'élargissements. Ces derniers sont liés au contexte de la fin des années 1980, marquées par l'effondrement du communisme en Europe de l'Est (chute du mur de Berlin en 1989, dissolution de l'URSS en 1991) et la dislocation de la Yougoslavie (mort de Tito en 1980, sécession de la Slovénie et de la Croatie en 1991, de la Bosnie-Herzégovine et de la Macédoine en 1992). Tous ces États nouvellement indépendants se convertissent à la démocratie et à l'économie de marché. La construction européenne peut s'étendre à l'ensemble du continent et se réorienter vers l'Est. En 1993, le traité de Copenhague fixe trois critères à remplir pour permettre l'adhésion d'un pays à l'UE : existence d'institutions démocratiques, présence d'une économie de marché, capacité à reprendre « l'acquis communautaire ». En 1995, trois nouveaux États entrent dans l'Union : l'Autriche, la Suède et la Finlande. En 2004, dix pays adhèrent en même temps : les trois États baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), cinq PECO (Slovénie, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Pologne) et deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte). En 2007, la Bulgarie et la Roumanie rejoignent à leur tour l'UE, suivies par la Croatie en 2013. Ces élargissements devraient se poursuivre et concerner les pays de l'Europe du Sud-Est. Cinq pays sont officiellement candidats à l'UE : la Turquie depuis 1999, la Macédoine depuis 2005, le Monténégro depuis 2010, la Serbie depuis 2012 et l'Albanie depuis 2014. Des négociations d'adhésion ont déjà débuté avec la Serbie, le Monténégro et la Turquie. Deux autres pays sont considérés par l'UE comme des candidats potentiels : la Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo.

Ces élargissements successifs de l'Union européenne ont été un très grand succès, non seulement pour les États intégrés (stabilisation politique de la Grèce, prospérité acquise par l'Espagne, le Portugal, l'Irlande...) mais aussi pour l'Union européenne dans son ensemble. Celle-ci a réalisé son objectif initial qui était la réconciliation entre les peuples et le fait de rendre la

guerre impossible et impensable en son sein. Le marché intérieur, avec l'harmonisation des réglementations économiques ou la reconnaissance mutuelle des normes, la mise en place de politiques communes (concurrence, protection des consommateurs, agriculture, pêche, environnement, transports...) a créé une croissance considérable et favorisé la hausse du niveau de vie des populations. L'attraction qu'exerce l'Union européenne a également permis de diffuser largement l'État de droit, le respect des droits de l'Homme et la protection des minorités. Les objectifs de solidarité et de cohésion ont permis aux régions les plus pauvres de rehausser leur niveau de vie et de se rapprocher de la moyenne européenne.

La multiplication du nombre des États membres complique toutefois le fonctionnement des institutions. Ainsi, pour la question du vote, la règle de l'unanimité, qui prévalait au départ et garantissait la souveraineté des États, n'est plus applicable à 28 et est de plus en plus souvent remplacée un vote à la majorité qualifiée. Ainsi, les États peuvent se voir imposer des politiques auxquelles ils s'opposent. Mais, au-delà des questions du fonctionnement des institutions et du processus de décision, se pose la question essentielle des politiques communes : l'Europe à 28, à 30 ou plus peut-elle continuer d'approfondir les politiques communes existantes, ou en lancer d'autres ? Pour toutes ces raisons, en 2006, les autorités françaises ont attiré l'attention de leurs partenaires sur la nécessité de ne pas mettre en danger, du fait d'une politique d'élargissement mal maîtrisée, la capacité de l'Union à maintenir l'élan de l'intégration européenne. À leur initiative, le Conseil européen des 15-16 juin 2006 a confirmé dans ses conclusions que « le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'absorption de l'Union ».

Le problème réside dans le fait que les différents États membres ne partagent pas la même vision de l'Union. Certains, comme le Royaume-Uni, sont franchement unionistes, militent pour une pause dans l'approfondissement et refusent tout nouveau partage de compétences. À l'inverse, d'autres, comme l'Allemagne ou le Benelux, demandent une poursuite de l'approfondissement et sont favorables à la mise en place d'un système fédéral. Pour permettre aux différents États membres de conserver leur souveraineté et de rester libres, une Union à géométrie variable est en train de se dessiner. Les pays ne prennent dans l'UE que ce qu'ils veulent et peuvent refuser certaines politiques communes selon la clause *d'opting out* (option de retrait) : les approfondissements proposés peuvent être acceptés par certains mais refusés par d'autres. Ainsi, l'euro, mis en place en 2002, n'est pas utilisé par tous les États membres de l'UE : la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie, la Pologne, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni conservent leur propre monnaie. De même, le Royaume-Uni, la Roumanie, la Bulgarie, Chypre et l'Irlande n'appartiennent pas à l'espace Schengen.

Ainsi, la multiplication du nombre des États membres modifie substantiellement le fonctionnement des institutions. Des éléments de réforme institutionnelle sont apportés par le traité d'Amsterdam en 1997 : renforcement du vote à la majorité qualifiée (le vote à l'unanimité n'est conservé que pour le domaine constitutionnel et pour les sujets sensibles), renforcement de l'intégration au détriment de la coopération (dans de nouveaux domaines, les États doivent renoncer à certaines compétences au profit de l'UE). En 1999, le Conseil européen de Cologne crée la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense), qui complète la PESC dans le domaine militaire. En 2000, le traité de Nice renforce les pouvoirs du Parlement (la codécision avec le Conseil s'étend à de nouveaux domaines) et généralise le vote à la majorité qualifiée, avec la mise en place d'un système de pondération : pour qu'une décision soit adoptée, il faut que la majorité des États ait voté favorablement et que cette majorité représente au moins 62 % de la population de l'Union, ce qui accroît l'influence des grands pays, comme la France ou l'Allemagne. Le régime de décision à la majorité qualifiée est, par ailleurs, étendu à 27 nouveaux domaines (politique commerciale commune, coopération judiciaire civile).

Le 29 octobre 2004, les vingt-cinq chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'UE signent le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », rédigé par une commission dirigée par l'ancien président de la République français, Valéry Giscard d'Estaing. Le terme de « Constitution » est extrêmement fort : il désigne le texte législatif fondamental qui définit le régime politique d'un État et implique donc une organisation fédérale. Ce projet constitutionnel procède à la fusion de tous les précédents traités. Il a pour principal objectif de simplifier le

fonctionnement de l'Union. Afin de parler d'une seule voix sur la scène internationale, il met en place un président de l'Union et un ministre des Affaires étrangères. Le vote à l'unanimité n'est conservé que pour les décisions les plus importantes (élargissement, adoption de nouveaux traités...) et la plupart des votes se font à la majorité qualifiée (55 % des États représentant au moins 65 % de la population de l'UE). Cependant, pour entrer en vigueur, le traité doit être ratifié par chacun des États membres. Mais, lors de référendums organisés en 2005, les électeurs français et néerlandais votent contre et le projet est abandonné.

Pour sortir de cette crise, le traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, reprend certaines dispositions de la Constitution et introduit d'importantes innovations. Il renforce d'abord la démocratie en instaurant un droit d'initiative citoyenne européenne (ICE) : un million de citoyens originaires d'au moins un quart des États membres de l'Union peuvent demander à la Commission de présenter de nouvelles propositions. Il simplifie aussi le fonctionnement des institutions en reprenant le principe de la majorité qualifiée. Enfin, il renforce le poids de l'Union sur la scène internationale grâce à la création de la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) et la mise en place d'un président du Conseil européen élu pour deux ans et demi (Herman Van Rompuy, puis Donal Tusk depuis 2014) et d'un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité (Catherine Ashton, puis Federica Mogherini depuis 2014).

Ces évolutions institutionnelles n'évitent cependant pas les crises. Dans le domaine de la politique étrangère notamment, les États peinent à se mettre d'accord. En 2003, les membres de l'UE se divisent autour de la question irakienne. Certains États (Royaume-Uni, Espagne, Pologne...) soutiennent les États-Unis tandis que d'autres (France, Allemagne) s'opposent à l'intervention américaine. Malgré l'existence du Haut représentant pour la politique étrangère, les États membres parlent rarement d'une même voix sur la scène internationale. Les interventions militaires se font souvent de manière individuelle (intervention de la France au Mali en 2013, coalition incomplète contre l'État islamique). La crise financière qui débute en 2009 renforce les dissensions entre les courants fédéraliste et unioniste. En effet, fin 2009, la crise de la dette débute en Grèce puis s'étend rapidement à l'Irlande, à l'Espagne et au Portugal. La survie de l'Euro est même remise en cause. Des aides sont, dans un premier temps, proposées aux pays n'arrivant plus à se financer sur les marchés financiers, mais elles se montrent insuffisantes pour enrayer la crise.

En mars 2012, un mécanisme européen de stabilité (MES) d'une capacité de 750 milliards d'euros est adopté et la BCE est largement mise à contribution pour soutenir les États en difficultés. Certains États unionistes réclament l'exclusion des États les plus fragiles, en particulier, la Grèce. À l'inverse, d'autres souhaitent imposer une discipline budgétaire plus forte comprenant l'application de la règle d'or interdisant les déficits budgétaires et l'instauration d'une surveillance accrue des budgets nationaux. L'Union européenne doit également faire face à l'euroscpticisme qui puise ses racines dans son déficit démocratique (Commission européenne non élue, faible pouvoir du Parlement européen, absence de consultation sur les élargissements) et se caractérise par un fort taux d'abstention aux élections européennes : 38 % en 1979 mais 57,4 % en 2014. Cet euroscpticisme est particulièrement fort au Royaume-Uni, où le référendum de juin 2016 a autorisé la sortie de l'UE et l'activation de l'article 50 du traité de Lisbonne le 29 mars 2017.

Ainsi, c'est le contexte de l'après-guerre qui pousse les États d'Europe de l'Ouest à se rassembler autour des valeurs du libéralisme pour donner naissance au projet européen. Ce projet se concrétise par la mise en place des premières communautés européennes et par un approfondissement à la fois politique et économique. Depuis 1992, les élargissements successifs ont compliqué le fonctionnement de l'UE et rendu nécessaire la mise en place d'une nouvelle gouvernance. Si les objectifs politiques de l'Union européenne ont été définis dès 1948, l'Europe politique n'est toujours pas achevée et reste au stade de projet. La question de sa forme, entre fédération des États-Unis d'Europe ou simple association intergouvernementale d'États, n'est toujours pas tranchée. Jacques Delors, pour désigner cette construction inédite, parle d'une « Fédération d'États-nations ».

