
La gouvernance européenne depuis 1992

Introduction :

L'année 1992 marque la transformation de la Communauté Economique Européenne (CEE) en une Union Européenne (UE).

25 ans plus tard, voici des opinions extrêmement répandues, prononcées aussi bien par des citoyens que des représentants politique : « C'est la faute à Bruxelles... « l'Europe », c'est compliqué...c'est technocratique...c'est loin de ma vie quotidienne... »..

Pourtant, la majorité des Français n'est pas anti-européen et comprend parfaitement l'utilité de l'UE à l'heure de la mondialisation. **Comment comprendre ce paradoxe ?**

Nous commencerons par étudier la dynamique communautaire depuis 1992 en la recontextualisant dans sa perspective historique. Nous analyserons ensuite les faiblesses de cette construction politique unique, qui nourrissent le courant eurosceptique.

1- L'Union Européenne : naissance et croissance

a- Le traité de Maastricht en 1992 : un réel processus d'approfondissement

- L'année 1992 marque une date essentielle dans la construction communautaire enclenchée depuis les années 1950 (1951 : CECA ; 1957 traité de Rome) ; Maastricht correspond à **la volonté de dépasser la logique essentiellement économique et intergouvernementale** (promotion du libre-échange, de la coopération entre les Etats) pour **construire une dynamique d'approfondissement politique, qui ouvre un horizon fédéraliste (donc supranational)**.
- En effet, le traité de Maastricht institue :
 - Une citoyenneté européenne, qui se concrétisera par la création de **l'espace Schengen en 1997 (traité d'Amsterdam)**
 - Une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui prévoit une politique étrangère européenne et ouvre la possibilité d'une armée européenne commune (dès 1992 création d'un Eurocorps « symbolique » déclaré opérationnel en 1995)
 - Une union économique monétaire (UEM), qui se matérialisera 10 ans plus tard par la mise en circulation de **l'euro** et la création d'une Banque centrale européenne (**BCE**) indépendante des Etats

En résumé, le traité de Maastricht pose le cadre d'une fédération ; à charge pour les représentants politiques de le remplir...de fait, **les traités d'Amsterdam (1997)**, de **Nice (2001)** et de **Lisbonne (2007)** précisent et complètent la dynamique d'approfondissement et se traduisent par des abandons partiels de souveraineté (par exemple le contrôle des frontières ou de la monnaie)

b- Pourquoi Maastricht ?

- Le traité de Maastricht est signé dans un contexte de radicale redéfinition géopolitique : l'URSS et la menace soviétique disparaissent, « le rideau de fer » disparaît également ; l'Allemagne est réunifiée et les Etats appartenant à l'ancien bloc soviétique connaissent une période de flottement, qui peut aller jusqu'à la

guerre (comme en ex-yougoslavie). Face à ce morcellement, l'Europe occidentale souhaite renforcer sa stabilité économique et politique- et prépare **son élargissement** (en 2004, 10 nouveaux Etats seront intégrés)

- La fin de la guerre froide marque la victoire idéologique des EU et de ses valeurs (démocratie et libéralisme) ; elle marque une **accélération de la mondialisation**, qui encourage les logiques de **regroupement régionaux** (en réponse à l'UE, les EU mettent en place l'ALENA)
- Dans ce nouveau monde multipolaire définitivement libéral, les dirigeants des petits ou moyens Etats européens comprennent qu'ils ne sont pas à même de gagner **isolément** des rapports de force contre des puissances comme les EU (aujourd'hui) ou la Chine (demain).

c- Un fonctionnement nécessairement complexe

- **La première raison** est liée au nombre d'Etats membres : douze en 1992, 15 en 1995, 25 en 2005, 27 en 2017 depuis le Brexit).
- **La seconde raison est idéologique** : en France, le traité de Maastricht a été adopté à une courte majorité par référendum (59-41%) ; ces résultats expriment **la division entre fédéralistes** (partisans d'une Europe supranationale), **souverainistes** (partisans d'une Europe composée d'Etats conservant leur souveraineté) et **fonctionnalistes** (certains problèmes dépassent le cadre des Etats et appellent un renforcement des coopérations intergouvernementales)
- En fait, depuis le début de la construction européenne, deux grandes conceptions s'affrontent : les partisans de « **l'Europe-marché** » (incarnez par le RU) et ceux de « **l'Europe-puissance** » (la France et l'Allemagne) avec en toile de fond une grande question jamais tranchée : la construction communautaire correspond-elle à l'abandon de l'Etat-nation ?

Les principales institutions européennes traduisent ce compromis d'une Union européenne qui dépend des Etats tout en prétendant les dépasser.

- **Le Conseil européen**, composé des chefs de gouvernement des différents Etats, définit les grandes orientations. **L'unanimité est nécessaire pour certains sujets** comme la politique étrangère, la fiscalité... **la majorité qualifiée s'applique aux autres décisions** (au moins 55% des Etats membres représentant 65% de la population)
- **Le Parlement européen** comprend 715 députés élus au suffrage universel direct pour 5 ans, co-décide (avec le Conseil) les lois et le budget de l'UE et contrôle la Commission européenne
- **La Commission européenne** est la gardienne des traités : 28 commissaires proposent et exécutent les politiques de l'UE sans dépendre des Etats membres.
- **La Banque Centrale Européenne**, indépendante des Etats veille à la stabilité des prix dans l'UE et définit donc la politique monétaire.

2- L'Union européenne au XXI^e siècle : entre euroscepticisme et poursuite de l'approfondissement

a- La montée de l'euroscepticisme

- **25 ans après Maastricht, le renforcement de la gouvernance européenne n'a pas progressé parmi les peuples** : depuis la première élection du parlement européen au SU (en 1979), les élections européennes ont toujours été marquées par une forte abstention ; en 2014 ce taux est supérieur à 50% dans 20 des 28 Etats de l'UE.
- il n'existe d'ailleurs **pas de parti transnational ou même de personnalité incarnant l'UE** auprès des opinions publiques (la majorité des Français peut citer le nom du président américain, sait-elle qu'il existe un président du Conseil européen depuis le traité de Lisbonne ?).
- **Depuis 2000, Les manifestations de rejet s'expriment régulièrement** : en 2005, le rejet français et néerlandais par référendum du traité constitutionnel, l'élection de Siriza en Grèce, de Podemos en Espagne, le Brexit de 2016...
- **Comment expliquer cela ?**
- La gouvernance européenne est perçue comme lointaine, abstraite, compliquée (« les technocrates de Bruxelles...»). Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons : l'échelle même de gouvernance induit la complexité et l'absence de proximité ; le vocabulaire spécifique (règlement, directive, principe de subsidiarité...) renforce encore ces phénomènes. **Prendre une décision, qui concerne 28 Etats, jongler entre les souverainistes et les fédéralistes est forcément complexe.** Les représentants politiques et l'UE n'ont pas considéré qu'il y avait un véritable enjeu politique à vulgariser des notions complexes. **Pour l'instant, la bataille de la communication a été perdue.**
- **Il faut également ajouter qu'il existe » une Europe à plusieurs vitesses** » : tous les Etats de l'UE ne font pas partie de Schengen, tous n'ont pas adopté l'euro (toujours en raison des positions souverainistes et fédéralistes)
- En revanche, les promesses non tenues de Maastricht (les centaines de milliers d'emplois et le regain de croissance annoncés ne sont pas au rendez-vous), « le plombier polonais » (la peur d'une concurrence des pays de l'Est au niveau de vie plus bas) ou la notion de « travailleur détaché » (un travailleur travaille dans un pays mais les cotisations sociales sont celles du pays d'origine, généralement beaucoup plus faibles, donc il revient moins cher à celui qui l'emploie) renforcent les positions anti-UE de ceux, qui la considèrent trop libérale et pas assez sociale.
- **Le contexte économique et financier actuel contribue encore à brouiller les cartes et à donner de l'UE une image « autoritaire »** : la crise américaine des subprimes de 2007-2008 a entraîné un endettement massif des Etats européens, qui ont emprunté pour sauver les banques. La BCE a ensuite été contrainte d'aider certains de ces Etats en difficulté comme la Grèce. **En contrepartie, la logique d'approfondissement s'est poursuivie par la signature du Pacte budgétaire en 2012** : les Etats signataires ont obligation de retrouver un équilibre budgétaire à moyen terme et doivent communiquer à la Commission leur projet de loi de finances ; celle-ci peut demander au gouvernement de « revoir sa copie » dans les 15 jours. Ce pacte budgétaire a été demandé par l'Allemagne, qui refusait que la BCE renfloue des Etats, qui ne feraient pas preuve de rigueur budgétaire et compteraient ainsi sur les autres pour éponger leur dette. Le Parlement a approuvé, en exigeant la création d'un fonds de rédemption » (= la garantie que les Etats signataires seront aidés en cas de difficulté)
- Cette logique d'approfondissement associée à un faible taux de croissance explique le Brexit de 2016 : les partisans de « l'Europe- marché » ne s'y retrouvent plus.
- En résumé, la politique libérale de l'UE est mise en accusation ; la fabrication d'un espace unique devait fabriquer des emplois, aujourd'hui certains n'hésitent pas à la rendre responsable du niveau élevé de

chômage (ajoutons que l'hétérogénéité des niveaux de vie et des cultures interdit techniquement de promouvoir une Europe sociale).

b- L'UE sur la scène internationale : faiblesse et divisions

L'image extérieure donnée par l'UE n'est actuellement guère positive malgré Maastricht et la

- Dans les années 90 : les différentes guerres en ex-Yougoslavie ont révélé les divisions entre Etats européens et l'absence de véritable armée. En définitive, c'est l'intervention des EU et de l'OTAN qui s'est révélée décisive.
- Dans les années 2000, à chaque grande crise (en Irak, en Libye, en Syrie), l'UE a brillé par son absence... ce sont les puissances comme le Royaume Uni ou la France, qui ont pris des initiatives militaires et diplomatiques. D'une manière générale, les grands Etats refusent de déléguer leur politique étrangère, malgré l'existence d'un Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et les questions de sécurité.
- Lors de la crise migratoire liée aux interventions en Syrie et en Irak, aucune position commune n'a pu être dégagée. L'Allemagne a ouvert massivement ses frontières, tandis que la Hongrie de Viktor Orban les fermait. La solution consistant à accueillir des réfugiés selon un principe de quotas impulsé par le tandem franco-allemand a été refusée par les anciens pays d'Europe de l'Est. Finalement, une solution a été trouvée avec la création de hotspots Turquie en mars 2016 mais l'UE
- Cependant, l'UE n'est pas totalement absente de la scène internationale : en 1998, une PESD a été créée.

« **La PESD se résume, en l'état actuel des choses, à la possibilité pour l'Union européenne de participer à des opérations de maintien de la paix. Les États membres de l'Union, parce qu'ils demeurent souverains dans les domaines de la diplomatie et de la défense, restent les maîtres des décisions prises en la matière. Or, à chaque pays correspond une vision propre des desseins de l'Europe sur la scène internationale. Les rapporteurs ont pu en juger par eux-mêmes, lors des déplacements qu'ils ont effectués en Europe : les divergences de vues sont nombreuses et concernent tous les sujets.**

Ainsi, les ambitions de l'Europe ne devraient pas être mondiales à en juger les positions prises par les responsables rencontrés à Rome, Berlin ou Londres. **L'Union devrait se contenter d'un rôle secondaire dans le maintien de la paix, les « choses sérieuses » étant assurées par l'OTAN.** »
(Source : La Documentation française, dossier spécial l'Europe de la Défense 1/12/2009)

Conclusion :

En 1992, dans un contexte de réorganisation géopolitique post-guerre froide, la CEE devient l'UE : elle souhaite émerger comme un pôle européen de stabilité politique et économique, s'appuyant et dépassant les Etats-nations. Le traité de Maastricht complété par celui d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne marquent une réelle dynamique d'élargissement et d'approfondissement.

Mais il s'agit d'une gouvernance fragile reposant sur des négociations permanentes, une gouvernance complexe et perçue comme lointaine par une majorité de citoyens.

C'est pourquoi l'absence de « l'Europe-puissance » sur la scène internationale apparaît très secondaire. La priorité de l'UE aujourd'hui, c'est plutôt de trouver les moyens de susciter davantage l'adhésion des Européens !

Faute de solution, une question se posera avec une force croissante : comment la dynamique communautaire peut-elle continuer sans les peuples ?