

LES ECHELLES DE GOUVERNEMENT DU MONDE

UNE GOUVERNANCE EUROPEENNE

DEPUIS LE TRAITE DE MAASTRICHT (1992)

L'Europe est un des grands pôles du monde d'aujourd'hui : le **3^e foyer de peuplement** et **1^{er} pôle de richesse de la planète**. C'est là qu'est né un **projet d'unification unique** dans l'histoire de l'humanité : **des États ont décidé de surmonter leurs divisions pour s'unir autour de valeurs**. A donc émergé un territoire d'un genre nouveau appelé aujourd'hui l'Union Européenne. Il regroupe 27 pays dont la volonté, selon leur devise, est de trouver « l'unité dans la diversité » d'un point de vue à la fois économique et politique.

Histoire de la construction européenne : [repères p.170 du manuel](#)

Les 27 pays membres : [carte p.172](#)

DIAPO : Cette construction qui remonte à la **création d'un marché commun en 1957** par le traité de Rome a beaucoup évolué depuis. Elle a conduit, surtout **depuis le traité de Maastricht en 1992**, à la **naissance d'un mode de gouvernance original et unique au monde**. Grâce à la coopération de différents acteurs (Etats, institutions européennes, citoyens européens), sont mises en place des règles, des procédures, des pratiques pour gérer en commun l'espace européen de manière efficace et démocratique, le tout sans véritable gouvernement européen.

Problématique : **En quoi consiste la gouvernance européenne et comment se construit-elle de façon originale ?**

Comment les 12 et maintenant 27 Etats membres arrivent-ils à gérer un territoire aussi vaste et varié sans mettre en place un véritable gouvernement ? Quels problèmes cela provoque-t-il et comment l'UE parvient-elle ou non à y répondre ?

I- UNE EUROPE TOUJOURS EN CHANTIER DEPUIS 1992

A- NAISSANCE DE L'UE AVEC LE TRAITE DE MAASTRICHT

1) SON CONTENU ([2-A p.176](#))

Le traité de Maastricht, signé en février 1992 :

- **rassemble les trois Communautés européennes**, dont les exécutifs ont été fusionnés en 1966 : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (**CECA**) ; la Commission économique européenne (**CEE**), créée par les traités de Rome en 1957, et transformée par le traité de Maastricht en Communauté européenne ; la Communauté européenne de l'énergie atomique (**CEEA ou Euratom**), mise en place également en 1957.
- **créé l'Union Européenne** (changement de nom).
- **créé la citoyenneté européenne** (passeport européen et capacité à voter aux élections européennes et municipales dans un autre pays de l'UE où réside un citoyen européen)
- **inaugure la PESC (Politique Etrangère et de Sécurité Commune)**
- **met en place une coopération policière et judiciaire en matière pénale**
- **lance le processus qui mène à la création d'une monnaie unique**, l'euro en 1999 (traité d'Amsterdam en 1997) avec une Banque Centrale Européenne (BCE)
- **relance la libre-circulation des personnes au sein de l'espace Schengen** (accords de Schengen signés en 1985, ratifiés en 1990 et entrés en vigueur en 1995)

<http://www.touteurope.eu/l-union-europeenne/les-traites/synthese/le-traite-de-maastricht-1992.html>

2) UNE RATIFICATION DIFFICILE ([2-A p.176](#), [1 p.177](#))

Le traité de Maastricht est la première décision européenne à être approuvée par referendum. Le oui l'emporte d'une courte majorité en France (51%) et les Danois ne l'adoptent qu'à la seconde consultation et après avoir obtenu des dérogations.

3) LE FONCTIONNEMENT DE LA GOUVERNANCE DEPUIS 1992 ([institutions p.173](#))

DIAPO : [Fiche sur les institutions](#)

Voici une description du mode de gouvernance de l'UE :

Le **Conseil européen** qui rassemble les chefs d'Etat et de gouvernement est comme la tête de l'UE. Il **fixe les orientations et impulse les politiques**. Il n'a cependant pas beaucoup de pouvoir direct, sauf en cas d'arbitrage à faire.

Chaque Etat nomme un commissaire qui siège pour 5 ans à la Commission européenne : celle-ci fait les propositions de loi (en fonction de ce que réclame le Conseil européen) et surtout un pouvoir exécutif (application des lois, respect des traités, négociation des accords de commerce).

Le pouvoir législatif est divisé en deux : on parle de codécision. Le budget ainsi que chaque loi (directive) doivent être adoptés par :

- Le Conseil de l'Union Européenne qui est constitué des ministres des Etats des domaines concernés par la proposition de loi
- Le Parlement européen qui représente directement les citoyens, puisqu'il est composé de 751 députés élus au suffrage universel direct pour 5 ans (nombre de députés par pays proportionnel à la population)

Le pouvoir judiciaire appartient à la Cour de Justice européenne qui contrôle l'application du droit européen.

B- DES REFORMES NECESSAIRES POUR L'EUROPE DES 28

1) ELARGISSEMENT DE L'UE ET NECESSITE DE REFORMES (*carte p.172, 1-A B, 2-B p.175-176*)

DIAPO : Depuis l'origine, le projet européen est ouvert et a pour ambition d'englober tous les pays du continent européen. Si 6 pays signent le traité de Rome en 1957, ils sont déjà 12 à ratifier le traité de Maastricht en 1992.

Aussi la chute de l'URSS en 1991 fut-elle une chance pour l'Europe et l'occasion d'intégrer les pays de l'est. Cette adhésion, décidée au sommet de Copenhague en 1993, fut effective en 2004 et 2007. Entre temps, Autriche, Suède et Finlande avaient adhéré sans difficulté en 1995.

Toutefois, ces élargissements ont complètement changé la donne : la superficie de l'UE a augmenté de plus de 25 %, sa population de plus de 20 %, mais sa richesse d'environ 5 % seulement. Le PIB moyen par habitant de l'Union européenne a diminué de plus de 10 % et les disparités régionales sont deux fois plus importantes. En effet, les nouveaux Etats ont des systèmes politiques et économiques, des traditions, des cultures très différents des anciens et connaissent un retard sur le plan de l'économie et du développement. Les intégrer constitue donc un défi pour l'UE qui a eu des répercussions sur le mode de gouvernance.

DIAPO : *3 p.175* : quelle autre difficulté de l'élargissement montre cette caricature ?

Par ailleurs, l'élargissement rend plus difficile la possibilité d'unanimité des membres.

DIAPO : Il a donc fallu adapter les institutions, ce qu'essaient de faire, après d'âpres négociations, deux traités, celui d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001) qui opèrent surtout deux changements :

- Le vote systématique à l'unanimité est abandonné ; pour certaines décisions (et le nombre de domaines concernés n'a cessé d'augmenter), est seulement nécessaire une majorité qualifiée (procédure de vote où chaque Etat dispose d'un nombre de voix proportionnel à sa population et non 1 voix par Etat). La codécision exige toutefois ainsi une double majorité, majorité d'Etats et majorité de citoyens européens.
- Une clause de flexibilité permet la mise en place de coopérations renforcées entre certains Etats membres (8 suffisent maintenant), sans pour autant que tous les Etats de l'UE n'aient besoin de s'impliquer.

Pour plus de détails :

➤ Le traité d'Amsterdam (signé en 1997 et entré en vigueur en 1999)

- Il introduit une clause de flexibilité qui permet, sous conditions, d'instaurer des coopérations renforcées entre certains Etats membres (et le fait que d'autres Etats ne s'impliquent pas).
- Il élargit la procédure de codécision en exigeant une double majorité (une majorité d'Etats et une majorité de citoyens). Ainsi le Conseil décide à la majorité qualifiée. Ainsi la majorité qualifiée doit rassembler au moins 55% des Etats membres (soit un minimum de 16 Etats) et 65% de la population depuis 2014.
- Il crée également une politique communautaire de l'emploi.

<http://www.touteurope.eu/l-union-europeenne/les-traites/synthese/le-traite-d-amsterdam-1997.html>

➤ Le traité de Nice (2001)

- Il limite la taille et la composition de la Commission (pas plus de 27 commissaires)
- Il étend le vote à la majorité qualifiée (et donc l'unanimité n'est requise que pour un nombre plus réduit de décisions)
- Il met en place une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil (le poids de chaque Etat a été réévalué)
- Il assouplit le dispositif des coopérations renforcées (il suffit de 8 Etats pour mettre en place une politique de coopération renforcée et non la moitié des Etats membres au moins)

2) L'ECHEC DU TRAITE CONSTITUTIONNEL (2005) (2-B p.176)

En 2004, l'UE essaie de se doter d'une constitution pour unifier le droit européen.

Cependant, le traité constitutionnel est rejeté par deux Etats lors des référendums qui devaient l'entériner : la France (non à 55%), les Pays-Bas (non à 61%).

Les oppositions au traité sont venues :

- **De la droite souverainiste** qui refusait la perte de souveraineté de la France au profit de l'UE (Debout la France, FN, une partie de l'UMP)
- **De la gauche antimondialiste** qui a vu dans ce traité le triomphe d'une Europe libérale qui risquait de mettre à mal le « modèle social français » (PCF et une partie du PS)

Le projet était pourtant défendu par la majorité du PS et de l'UMP, mais aussi les Verts et l'UDF : ils le considéraient comme un grand progrès par rapport aux textes précédents, améliorant le processus de décision, et apportant une charte des droits fondamentaux qui donnait une dimension sociale à l'UE pour la 1^{ère} fois.

3) LE TRAITE DE LISBONNE (SIGNE EN 2007, ENTRE EN VIGUEUR EN 2009) (2-B p.176, 3 p.177)

Le traité de Lisbonne reprend en grande partie le traité constitutionnel, mais sans s'appeler constitution.

- **Il facilite encore le processus de décision au sein de l'UE** : extension de la majorité qualifiée et de la double majorité (au moins 15 Etats sur 27 et 65% de la population).
- **Il étend les pouvoirs du Parlement** en matière de législation, du budget et des accords internationaux
- **Il tente de rendre l'UE plus démocratique en donnant un droit d'initiative citoyenne** : les citoyens, à condition d'être au moins 1 million et issus d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent demander à la Commission de faire une proposition de loi
- **Pour une meilleure représentation sur la scène mondiale, le président du Conseil européen est désormais élu pour 2 ans et demi par le Conseil européen.** Un haut représentant de la politique étrangère européenne, membre du Conseil de l'UE et de la Commission européenne, conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

<http://www.touteurope.eu/l-union-europeenne/les-traites/synthese/le-traite-de-lisbonne-2009.html>

C- UN POUVOIR ORIGINAL

1) UNE GOUVERNANCE SANS GOUVERNEMENT

Ainsi, les différents traités signés depuis 1992 ont voulu construire un pouvoir original, à mi-chemin entre des institutions étatiques et une structure fédérale, qui repose sur une « gouvernance sans gouvernement ». Dépendant des Etats tout en prétendant les dépasser, ce modèle se révèle fragile à cause des dissensions entre eux et des élargissements successifs qui ont complexifié son fonctionnement.

2) UNE EUROPE A LA CARTE (2-C p.176)

Par ses actions, l'UE devient de plus en plus un acteur important au niveau national, prenant le pas sur les décisions prises par chacun des pays. Pour chaque Etat, cela nécessite donc un effort d'harmonisation de sa législation et de ses pratiques, ainsi qu'un transfert de certaines compétences en faveur de la Commission Européenne.

Ainsi, certains Etats, pour différentes raisons (politiques, économiques), refusent de prendre part à l'une ou l'autre politique.

Ainsi, avec l'élargissement, il a donc été nécessaire de modérer une construction trop rapide et trop homogénéisante. Pour concilier les 28 membres, une solution a été trouvée : l'opting out qui donne à un pays la possibilité de bénéficier de clauses d'exception dans l'application d'un traité communautaire.

Concept d'opting-out : dérogation accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres états membres dans un domaine particulier de la coopération communautaire, afin d'empêcher un blocage général.

Ex : DIAPO : l'euro : la monnaie unique a été adoptée dans 18 Etats de l'UE (+ 4 micro-Etats (Andorre, San Marin, Monaco, Vatican) et 2 Etats sans monnaie : Kosovo et Monténégro). Royaume-Uni et Danemark ont été exemptés ; la Suède, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie doivent l'adopter un jour.

Ex : DIAPO : les accords Schengen sur la libre circulation : espace de libre circulation, des hommes, de sécurité et de justice commune valable dans toute l'UE sauf le Royaume-Uni et l'Irlande (et La Roumanie, Bulgarie, Croatie et Chypre qui doivent intégrer Schengen prochainement). L'Islande, La Norvège et la Suisse appartiennent à l'espace Schengen sans faire partie de l'UE.

Dans ces conditions, on peut se demander si cela ne donne pas naissance à une Europe à plusieurs vitesses : DIAPO

II- LES QUESTIONS QUI SE POSENT AUJOURD'HUI

A- DES VISIONS QUI S'OPPOSENT : QUELLE GOUVERNANCE POUR L'AVENIR ?

1) MONTEE DE L'EUROSCEPTICISME OU LA PERTE DE L'ELAN EUROPEEN ? (2-C p.176, dossier p.180-181)

* Malgré les mesures prises depuis 1992, **les institutions européennes sont accusées d'être trop éloignées du citoyen**. Cela engendre un désintérêt voire un rejet de la construction européenne.

* **De même, la citoyenneté européenne n'est que faiblement ressentie**

4 p.181 : à quoi est dû ce manque de sentiment européen selon VGE ?

- Longue histoire de guerres en Europe avant la construction européenne
- Diversité politique, économique, culturelle entre les pays et inégalités de développement
- Absence d'image, de personnalisation de l'Europe qui est vue comme une « lointaine machine technico-administrative »

* **La politique libérale de l'UE et la mise en concurrence des Etats entre eux au point de vue social** (le « plombier polonais ») **ou fiscal** (secret bancaire luxembourgeois, paradis fiscaux des îles britanniques) **donnent une vision de l'Europe qui favorise le marché au détriment des personnes**. Le **taux de chômage très important de certains pays** (25% en Espagne) **attise le ressentiment envers l'UE**.

Cette perte d'élan européen se traduit par :

- DIAPO : Une montée de l'euroscepticisme ou du moins de défiance vis-à-vis de l'UE au sein des populations européennes selon les sondages
- DIAPO : Une montée de l'abstention aux élections européennes (43% en 1994 et 57% en 2009)
- DIAPO : L'élection comme députés européens d'un nombre croissant d'eurosceptiques (ex : en France, au Danemark et au Royaume-Uni, les partis europhobes sont arrivés en tête des élections européennes en 2014)

2) LES EUROPEISTES DIVISES : UNIONISTES ET FEDERALISTES (définitions p.171)

Parmi les européens eux-mêmes, deux visions s'opposent, et ce depuis longtemps :

- **Les fédéralistes** : ils sont **partisans d'une Europe supranationale** (supérieure, qui s'impose aux nations). Ils **voudraient que les Etats se fédèrent et partagent leur souveraineté** dans des domaines importants comme les affaires étrangères, la monnaie ou la défense. Ils sont donc favorables à un approfondissement des institutions, plus qu'à un élargissement géographique.
Aujourd'hui peu de partis osent réclamer une Europe fédérale.
- **Les unionistes** : ils sont **partisans d'une simple coopération entre les Etats, qui ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale**. C'est le cas notamment en Europe du Nord où l'on voudrait **restreindre l'UE à un grand marché libéralisé**. Ils sont plus favorables à un élargissement qu'à un approfondissement.

3) OU DOIT S'ARRETER L'EUROPE ? (1-C p.175)

DIAPO : Le processus d'élargissement de l'UE n'est pas clos et des pays postulent encore pour devenir membres. Cependant, il existe des positions divergentes vis-à-vis de ces candidatures dont certains contestent la légitimité.

Actuellement, 4 candidats officiels à l'élargissement sont reconnus : la Turquie (depuis 1999), la République de Macédoine (depuis 2005, mais elle n'a pas encore entamé les négociations d'adhésion), l'Islande et le Monténégro (depuis 2010).

D'autres ont sollicité une première fois l'UE : Albanie, Serbie,...

DIAPO : La **question de l'adhésion de la Turquie** est un sujet de controverse majeur parmi les élargissements en cours : elle a formulé sa demande d'adhésion en 1987.

Les difficultés sont d'ordre économique : l'économie turque est en retard dans de nombreux domaines : circulation des travailleurs, concurrence, environnement, etc.

mais surtout politique : relations avec Chypre, avec la Grèce ; reconnaissance du génocide arménien ; question kurde ; liberté d'expression (mais elle a par exemple aboli la peine de mort en 2002 pour satisfaire les exigences européennes)

Aujourd'hui trois gouvernements sont ouvertement contre l'adhésion : la France, l'Allemagne et l'Autriche, alors que les autres y sont favorables ; quant aux opinions publiques elles sont très divisées.

B- DES CRISES QUI OBLIGENT A ADAPTER LA GOUVERNANCE EUROPEENNE AUX CIRCONSTANCES

L'UE a été touchée ces dernières années par **plusieurs crises qui ont remis en question son existence, ou du moins la forcent à s'interroger sur son avenir et sur son mode de gouvernance.**

1) LE PROBLEME DES DETTES SOUVERAINES (CRISE DE LA GRECE NOTAMMENT)

DIAPO : [le problème des dettes souveraines](#)

L'inflation des dettes publiques dans plusieurs pays de l'UE dont surtout la Grèce (mais aussi l'Irlande et l'Espagne) a mis en péril la zone euro. En effet, la dette de ces pays était trop importante et risquait de les mettre en faillite, ce qui aurait provoqué une contagion sur l'ensemble de la zone euro.

Entre 2009 et 2011, pour éviter ces risques, **les autres pays de l'UE (surtout Allemagne et France) et le FMI ont apporté des aides financières et obtenu un étalement de la dette auprès des banques, avec la condition de mettre en place un régime d'austérité sévère** (forte baisse des dépenses publiques avec par exemple la baisse des salaires des fonctionnaires et hausse des impôts).

La situation semble s'être maintenant améliorée.

2) LA CRISE DES MIGRANTS ET LA QUESTION DES FRONTIERES

Les accords de Schengen avaient conclu à une ouverture des frontières entre les pays signataires et la libre circulation des personnes, mais à un contrôle strict aux frontières extérieures de cette zone (rôle de l'agence FRONTEX notamment).

DIAPO : [la vague de migrants](#)

Or, depuis juillet 2015, l'arrivée massive de migrants venus notamment de Syrie a conduit à une remise en cause de ce dispositif car les pays périphériques (notamment la Grèce) se sont montrés incapables de fermer leurs frontières et d'empêcher l'entrée de plusieurs centaines de milliers de migrants.

DIAPOS : [la remise en cause de l'espace Schengen](#) : **Face à cette vague de migrants (plus d'un million de migrants en 2015, dont 1/3 clandestins), les Etats de l'UE ne sont pas parvenus à s'entendre sur l'attitude à adopter. Plusieurs (15 dont d'abord l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Suède, la Slovaquie, la Hongrie) ont rétabli le contrôle à leurs frontières, bafouant les accords de Schengen.** La Commission européenne a cherché à imposer des quotas de répartition de réfugiés aux pays membres, ce qui a été mal accueilli par certains pays d'Europe de l'Est à l'image de la Hongrie.

Cela a créé de vives tensions au sein de l'UE et attisé les sentiments nationalistes eurosceptiques (2015 : 67% des Français favorables à la suppression des accords de Schengen ; 2017 : plusieurs candidats à la présidentielle prévoient dans leur programme une remise en cause de ces accords : Front National, Debout la France ; on retrouve des mouvements comparables dans les autres Etats de l'UE).

Le risque à terme est celui, outre l'abandon de Schengen ou son rétrécissement, d'une déstabilisation politique de l'UE. Si les accords Schengen dans le contexte actuel semblent balbutiants, il apparaît clairement que l'espace européen est avant tout en mutation. **Le modèle doit être repensé.**

Le 25 janvier 2017, la Commission européenne a à nouveau autorisé plusieurs pays à prolonger les contrôles sur leurs frontières : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Suède pour des raisons migratoires. La France, qui avait également rétabli ces contrôles à l'approche de la COP21 puis après les attentats du 13 novembre 2015, les prolongera également jusqu'en juillet en raison de la "menace terroriste permanente"

3) LE BREXIT LAISSE-T-IL LA PORTE DE L'UE OUVERTE ? (p.179)

DIAPO : [Quelles sont les conséquences prévisibles du Brexit et les trois options d'avenir qui s'offrent à l'UE ?](#)

Le 23 juin 2016, lors d'un référendum organisé par David Cameron sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, 51,9 % des Britanniques ont choisi de quitter l'UE. Nommée en juillet 2016, la nouvelle Première ministre Theresa May mène les discussions sur la sortie de son pays de l'UE (utilisation de l'article 50 du traité de Maastricht).

Cela crée un précédent (c'est le 1^{er} pays qui choisit de quitter l'UE depuis sa création) et peut inciter d'autres Etats à faire de même (ce que souhaitent des partis souverainistes de plusieurs Etats, à l'image du FN).

Pour certains européistes, c'est l'occasion pour l'UE de se repenser, se réformer en profondeur.

Il est également possible que cela ne change en fait pas grand-chose : peut-être que le Royaume-Uni ne quittera finalement pas l'UE et sans doute l'UE va-t-elle continuer à se réformer progressivement (et non de façon soudaine et profonde).

C- QUEL POIDS INTERNATIONAL DE L'UE ?

1) D'UN POINT DE VUE DIPLOMATIQUE ET MILITAIRE (2-C.p.176)

Le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) démontre les capacités de l'Europe à s'imposer comme un acteur mondial. Cependant, les divergences entre les États (ex de la 2^e guerre contre l'Irak en 2003 : désaccord de la France et intervention britannique avec les Américains) expliquent les faibles capacités de la diplomatie et de la défense de l'UE.

Les pays confrontés à un réel danger à leurs frontières s'en remettent plus facilement aux États-Unis (via l'OTAN, dont 22 membres de l'UE font partie) qu'à une Europe de la défense qui n'existe pas vraiment (l'Eurocorps est une force de frappe symbolique). Par ailleurs, l'UE s'est déjà montrée inefficace aux Balkans (accords de Dayton en 1995, puis Kosovo).

Par ailleurs, seuls la France et le Royaume-Uni font partie des membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU et ont un poids international plus important (mais qu'ils ne partagent pas forcément avec leurs alliés européens).

DIAPO : L'exemple de la Syrie montre l'impuissance de l'UE face à un problème de grande ampleur : Russie et États-Unis s'imposent bien davantage.

D'un point de vue diplomatique et militaire, l'UE reste un nain.

2) D'UN POINT DE VUE ECONOMIQUE

L'UE est la 1^{ère} puissance économique mondiale, générant près d'un quart du PIB mondial.

Elle participe à la gouvernance économique et financière internationale grâce à sa représentation unique à l'OMC (via le Commissaire européen au commerce). Mais sinon, elle se monte plus désunie avec des représentations plurielles, par l'intermédiaire de certains de ses membres aux **sommets du G8 et du G20** ou encore au FMI (6 des 15 premiers pays contributeurs). **Ainsi, l'influence de l'UE vient surtout de l'addition du poids de certains de ses membres, mais sinon elle demeure un agrégat d'États et d'économies nationales peu coordonnées.** Malgré la création du marché commun et de la monnaie unique (17 États sur 27), elle ne constitue pas une économie intégrée comparable à ses concurrents.

La question du TAFTA (traité de libre-échange transatlantique) : Le traité transatlantique illustre un choix de société. Faut-il diluer l'UE avec les États-Unis pour former un « bloc occidental » comme lors de la guerre froide ou s'affirmer comme une puissance concurrente aux États-Unis quitte à devoir assumer une indépendance ?