

Partie 4 – Les échelles de gouvernement dans le monde de la fin de la Seconde Guerre mondiale à nos jours

Séquence 2 – L'échelle continentale : Le projet d'une Europe politique depuis le congrès de la Haye (1948).

Au lendemain de la 2^oGM, le nationalisme ayant été rendu responsable du conflit, l'**Etat-nation** (*forme d'organisation politique apparue à la fin de l'époque moderne en Europe et reposant sur le découpage du monde en une mosaïque d'entités territoriales sur lesquelles chaque État exerce sa souveraineté*), n'est plus considéré comme capable d'assurer une paix durable et un ordre économique stable.

Ainsi, à partir de 1945, une nouvelle échelle de gouvernement apparaît par le rapprochement entre États d'un même continent ou d'une même partie de continent. C'est le « régionalisme » qui suppose de la part des États un abandon plus ou moins important de leur souveraineté. Son fonctionnement oscille entre des logiques supranationales et le maintien de procédures intergouvernementales.

Les 1^o initiatives naissent dans les décennies qui suivent la 2^oGM : Ligue arabe en 1945, Organisation des États américains en 1948, OUA en 1963...

Le continent européen n'échappe pas à cette évolution. Bien que très ancien, le projet d'une Europe unie trouve, dans ce contexte, l'élan nécessaire à sa réalisation. La construction européenne est la tentative la plus aboutie d'union entre États d'un même continent. Mais si elle repose sur une réelle ambition d'intégration politique, le projet qui la porte continue d'être débattu tandis qu'une succession d'avancées et de crises marquent son histoire.

Quelles formes le rapprochement entre États européens prend-il depuis 1948 ?

I - ESPOIRS ET DÉCEPTIONS D'UNE EUROPE POLITIQUE **1948-1957**

A - L'après-guerre, un contexte favorable

L'idée d'une Europe politique unie comme gage de paix est ancienne. Victor Hugo en 1849, Aristide Briand après la 1^oGM avaient déjà échoué à créer des institutions placées au-dessus des États.

Si l'idée européenne est ancienne, elle a connu un renouveau pendant la 2^oGM, notamment chez les résistants. En rapprochant les peuples, la construction européenne semble être le meilleur moyen de garantir une paix durable et de permettre la réconciliation franco-allemande. Elle est aussi un facteur de reconstruction et de prospérité dans une Europe profondément meurtrie par la guerre.

C'est pourquoi les associations **européistes** (*partisans de la construction européenne*) se multiplient après 1945. Par exemple, l'Union européenne des fédéralistes, qui regroupe une 50 d'associations, est créée en 1946.

L'initiative est prise par les dirigeants des États d'Europe de l'Ouest. Souvent **sociaux-démocrates** (*la social-démocratie désigne depuis 1917, la gauche non communiste qui a rejeté le modèle soviétique et qui veut lutter contre les inégalités sociales par des réformes démocratiques*) ou **démocrates chrétiens** (*mouvement politique qui fonde sa vision de la démocratie et des questions sociales sur les valeurs chrétiennes et qui connaît d'importants succès en Europe occidentale après 1945*), ils sont attachés au caractère représentatif des institutions.

La GF convainc les nations d'Europe de l'Ouest de se rassembler. Alors que l'Europe de l'Est passe, entre 1947 et 1948, sous le contrôle de l'URSS, l'Europe de l'Ouest s'oriente vers l'atlantisme et l'alliance EU. La mise en place du plan Marshall (1948) puis la création de l'OTAN (1949) en pleine crise de Berlin, créent un bloc politique libéral en Europe de l'Ouest.

La construction européenne est aussi un moyen pour les pays d'Europe affaiblis de conserver un certain poids politique face aux 2 Grands. Marqués par les totalitarismes, les européistes voient dans la construction européenne un moyen de promouvoir la démocratie libérale et les droits de l'homme. Ils ont un objectif commun : une Europe démocratique, mais s'opposent sur la façon de la mettre en place.

B - L'Europe entre construction économique et construction

politique 1948-1951

Si la GF a favorisé la construction européenne, cette dernière est aussi le fruit d'un fort militantisme européen. En 1946, Winston Churchill, ancien 1^o ministre britannique, appelle à la constitution d'« Etats-Unis d'Europe ».

Cette ferveur européenne atteint son apogée avec la tenue à La Haye en mai 1948, d'un « Congrès de l'Europe » qui rassemble 800 participants de 18 pays désireux de mobiliser l'opinion et les gouvernements en faveur de l'unité européenne, sous la présidence de W. Churchill.

Les débats sont organisés autour de 3 commissions : économique et sociale, politique et culturelle. Elles réfléchissent chacune dans leur domaine aux moyens d'unifier l'Europe.

Mais des divergences apparaissent entre unionistes et fédéralistes. Les unionistes souhaitent construire une Europe respectant les souverainetés nationales, tandis que les fédéralistes militent pour une Europe supranationale.

A l'issue du congrès, les unionistes l'emportent dans les débats. Le congrès appelle à la libre circulation des marchandises, la coordination des politiques économiques, la mobilité de la main-d'œuvre, la création d'une assemblée européenne élue au SU. Un « message aux Européens » est alors rédigé qui définit l'esprit de la construction européenne ultérieure.

Le principal résultat de ce congrès est la naissance lors du traité de Londres du 5 mai 1949, du Conseil de l'Europe. Cette 1^o institution européenne est une organisation intergouvernementale. Son but est de « réaliser une union plus étroite entre ses membres ». Lieu de dialogue plus que de décision, il se révèle vite une déception pour les Européens convaincus car il n'a pas les moyens d'orchestrer une véritable unification européenne. Il vote cependant une Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévaut sur les législations nationales.

L'initiative du passage d'une simple coopération à une véritable intégration européenne revient aux Français Jean Monnet et Robert Schuman. Ils sont convaincus que la construction européenne ne se fera pas d'un coup mais petit à petit, par des réalisations concrètes.

Le 9 mai 1950, dans une déclaration préparée par Monnet, Schuman

propose de placer la production européenne de charbon et d'acier sous une « haute autorité commune » de nature supranationale, composée de personnalités indépendantes des États membres. Ce projet est présenté comme la 1^o étape d'un processus censé aboutir à une véritable fédération européenne, afin d'assurer la paix en Europe sur la base de la réconciliation franco-allemande.

Rejeté par le RU en raison de son caractère supranational, le plan Schuman est accepté par 6 pays : France, RFA, Italie, Belgique, PB, Luxembourg. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est signé le 18 avril 1951.

C - L'échec d'une construction militaire et politique : 1951-1954

En 1950, pour faire face à la menace communiste en Europe, les EU appellent au réarmement de la RFA. Cette demande soulève des inquiétudes. Inspiré par le succès de la CECA, le président du Conseil français, René Pleven, soucieux d'encadrer le réarmement allemand dans une structure européenne, présente le 24 octobre 1950 un projet inspiré par Jean Monnet. Il préconise la formation d'une armée européenne placée sous la responsabilité d'un ministre européen de la Défense et dotée d'un budget commun. Mais la défense est considérée comme un attribut de la souveraineté nationale que certains ne sont pas prêts à abandonner.

Après négociations, les États de la CEE signent le traité de Paris le 27 mai 1952, qui crée une Communauté européenne de défense (CED). Elle comporte des institutions inspirées de la CECA, des forces armées communes placées sous le commandement suprême de l'OTAN et un budget commun. Les EU soutiennent fermement le projet.

Parallèlement aux négociations portant sur la CED, l'idée d'une Communauté politique européenne (CPE) émerge. Le projet vise à créer une autorité politique européenne, chapeautant les organisations existantes et contrôlant la future armée. L'Assemblée de la CECA élabore alors une proposition de nature fédérale.

La CED divise l'opinion et les partis politiques français. Beaucoup voient encore la RFA comme un adversaire potentiel. Les communistes, très

hostiles à la construction européenne ancrée à l'ouest (qu'ils jugent trop influencée par les EU), et les gaullistes, opposés à toute construction supranationale, sont les chefs de file de l'opposition. Après les longs débats, le 30 août 1954, l'Assemblée nationale rejette la ratification du traité.

L'échec de la CED, qui entraîne aussi celui de la CPE, met durablement fin à toute tentative d'intégration supranationale dans le domaine militaire et politique.

II - CRISES ET DIFFICULTÉS DE L'EUROPE POLITIQUE 1955-1989

A - Le choix d'une construction économique

1° - relancer la construction européenne

Au début de l'année 1955, l'option de l'intégration par la voie politico-militaire semble avoir perdu tout crédit avec l'échec de la CED. A la conférence de Messine, en juin 1955, les 6 ministres des Affaires étrangères proposent une relance sur un terrain moins sensible : celui de l'économie. Le 25 mars 1957, les traités de Rome créent 2 nouvelles communautés. D'une part, la Communauté économique européenne (CEE) qui vise à réaliser progressivement un marché commun, où circuleraient librement les biens, les services, les capitaux et les hommes. D'autre part, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), qui doit permettre le développement du nucléaire civil.

2° - un compromis institutionnel

Les institutions de la CECA servent de modèle à la CEE. Le pouvoir est partagé entre la Commission et le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres incarne les intérêts des États. C'est lui qui prend les principales décisions sous forme de règlements qui s'imposent aux États membres ou de directives qui leur fixent des objectifs à atteindre. Le vote au Conseil des ministres se fait à l'unanimité, puis à la **majorité qualifiée** (*chaque État membre dispose d'un nombre de voix proportionnel à sa population. Pour être adoptée, une décision doit atteindre un seuil déterminé*).

La Commission, expression de l'intérêt général européen, dont les membres sont nommés par les gouvernements de la Communauté, est la seule habilitée à prendre des initiatives et donc à faire des propositions de règlements et de directives au Conseil. Elle veille aussi à l'application du traité, des décisions du Conseil et représente la Communauté à l'extérieur.

Les traités établissent une Assemblée parlementaire. Ses membres sont nommés par les parlements nationaux ; ses pouvoirs sont essentiellement consultatifs.

Les institutions assurent un équilibre entre supranationalité et intergouvernementalité mais peuvent évoluer vers plus de fédéralisme, par la combinaison entre l'extension du vote majoritaire au Conseil et le rôle d'initiative de la Commission.

B - De Gaulle et la construction d'une Europe politique 1958-1969

1° - la construction européenne au service des ambitions gaulliennes

Arrivé au pouvoir en 1958, le général de Gaulle, malgré son hostilité aux 1^o organisations européennes, accepte les engagements des traités de Rome.

La construction européenne devient un élément de sa politique d'indépendance et de grandeur de la France. Il voit la CEE comme un moyen de moderniser l'économie française et souhaite bâtir une « Europe européenne », plus indépendante des EU en matière de défense et de diplomatie. En 1963 puis en 1967, il rejette l'admission du RU, jugé trop proche de Washington.

2° - de Gaulle contre une construction politique ?

De Gaulle entend faire de la construction européenne un groupement politique préservant la souveraineté des nations. Ainsi en 1961, le gaulliste Christian Fouchet propose un plan qui définit les contours d'une union politique européenne fonctionnant sur un mode strictement intergouvernemental. Face aux résistances de certains pays hostiles à l'abandon de toute perspective fédérale, ce plan est enterré en 1962.

De Gaulle se replie alors sur l'entente franco-allemande. Il signe avec le chancelier Adenauer, le 22 janvier 1963, un traité d'amitié et de coopération entre les 2 pays.

En 1965, le président de la Commission propose d'en renforcer les pouvoirs et réclame le vote à la majorité qualifiée au Conseil, ce qui pourrait contraindre les États à accepter des décisions qu'ils ne soutiennent pas. Pour protester, la France suspend sa participation aux organisations de Bruxelles durant 6 mois. Cette crise s'achève avec « l'arrangement » de Luxembourg du 30 janvier 1966 qui stipule que pour les questions importantes, le vote à l'unanimité restera de mise.

C - Les timides avancées de l'Europe politique 1969-1989

1° - des élargissements successifs

Le RU, l'Irlande et le Danemark intègrent la CEE en 1973. La disparition des dictatures militaires permet à la Grèce (1981), à l'Espagne et au Portugal (1986) d'en faire de même.

Ces élargissements appellent un approfondissement de la construction européenne, notamment dans le domaine institutionnel.

2° - des progrès politiques modestes

Une coopération politique européenne (CPE), en matière de politique extérieure est initiée en 1970. Mais elle se réduit à une simple concertation intergouvernementale, se traduisant par des déclarations lorsque l'unanimité peut être réunie sur un problème de relations internationales.

Après 1974, le couple franco-allemand, incarné d'abord par VGE et Helmut Schmidt, puis, à partir de 1981-1982, par F. Mitterrand et Helmut Kohl, propose à plusieurs reprises de relancer une dynamique européenne affaiblie par la mauvaise conjoncture économique.

Un Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, dont les réunions sont prévues 4 fois/an, est créé en 1974. Chargé de définir les priorités de la construction européenne et de faire entendre la « voix de l'Europe », il s'affirme comme l'instance majeure de la Communauté.

En 1976, en contrepartie de cette concession faite à l'Europe des États et pour améliorer l'expression démocratique des peuples, l'élection au SU

direct du Parlement européen est décidée. Mais ses pouvoirs restent limités et la participation aux 1^o élections en 1979 est très variable selon les pays.

3^o - la relance de l'Acte unique

L'Europe politique piétine. Si le Parlement vote en 1984 un projet de Constitution européenne, prévoyant la création d'une Union politique à finalité fédérale, les parlements nationaux des États membres le rejettent.

En 1986, à l'initiative du président de la Commission, le Français J. Delors, la relance prend la forme de l'Acte unique européen. Ce dernier prévoit la mise en place d'un marché unique pour 1993 et retient le principe d'une union économique et monétaire. Pour améliorer le processus décisionnel, il envisage l'extension du vote majoritaire et un accroissement des compétences de la Commission et du Parlement. La contribution de l'Acte unique à la construction politique est donc importante.

III - LA RECHERCHE D'UNE CONSTRUCTION POLITIQUE DEPUIS LES ANNÉES 1990

A - Un élargissement sans précédent

1^o - le nouveau visage de l'Europe après la GF

A partir de 1989, l'effondrement du bloc soviétique marque un tournant pour la construction européenne qui peut désormais s'étendre à l'ensemble du continent.

Le Conseil de l'Europe accueille dans un 1^o temps ces pays en voie de démocratisation mais qui ne sont pas en mesure, en raison de leurs difficultés économiques d'adhérer rapidement à la Communauté.

2^o - De l'Europe des 12 à l'Europe des 28

En 1990, avec la réunification allemande, la CEE absorbe le territoire de l'ancienne RDA. Devant l'afflux des candidatures, le sommet de Copenhague, en 1993, fixe des critères d'adhésion. En 1995, l'UE, créée par le traité de Maastricht, accueille l'Autriche, la Suède et la Finlande.

L'élargissement suivant est plus compliqué car il concerne en grande partie d'anciens pays communistes. Après plusieurs années de négociations, l'UE accueille 10 nouveaux États en 2004, puis en 2007, la Bulgarie et la

Roumanie .

3° - les enjeux de l'élargissement

Ces élargissements successifs posent la question des limites de l'Europe qui n'ont jamais été définies. Les différences de traditions politiques, culturelles et économiques des États rendent difficile la définition d'une identité européenne.

Certains craignent que les élargissements ne nuisent à la cohésion de l'UE et à son fonctionnement institutionnel. L'efficacité semblerait exiger une « Europe » supranationale, mais l'attachement à la souveraineté nationale reste fort, tant dans les PECO qui viennent de se libérer de la tutelle soviétique, qu'en Europe occidentale. Reste qu'avec des États membres de plus en plus nombreux, l'Europe doit repenser son fonctionnement sous peine de paralysie.

B - Quelles institutions pour l'Europe ?

1° - le traité de Maastricht : vers une union politique et économique

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, crée l'UE. Il regroupe 3 piliers : la Communauté européenne qui reste centrée sur l'établissement du marché unique et la création d'une monnaie unique (futur euro) à l'horizon 1999, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire, qui donnent à l'UE une dimension politique inédite.

Le traité renforce les prérogatives du Parlement européen, notamment en matière législative. Le vote à la majorité continue de progresser au Conseil pour favoriser les décisions.

2° - la nécessaire adaptation des institutions

Les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001) tentent d'améliorer le fonctionnement de l'UE. Mais le système politique européen, complexe et obscur, décourage les citoyens : la participation aux élections européennes est faible et les **souverainistes** (*défenseurs de la souveraineté nationale, acceptant une Europe des États, mais pas une Europe supranationale*) y

réalisent de bons scores.

L'UE met alors en chantier un projet de constitution pour améliorer son fonctionnement et accroître son caractère démocratique. Mais en 2005, la France et les PB rejettent par référendum ce traité constitutionnel.

Pour sortir de l'impasse, en 2007, l'UE adopte « le traité simplifié » de Lisbonne. Il renforce le rôle des parlements nationaux et européen et crée un droit d'initiative permettant aux citoyens d'inviter la Commission à présenter des propositions législatives.

Pour faciliter la prise de décision, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil est étendu à de nouveaux domaines. Pour doter l'UE d'une meilleure visibilité mondiale, 2 fonctions sont créées : un président du Conseil européen et un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

C - La construction d'une Europe politique : quel bilan ?

1° - une construction originale toujours en débat

L'UE résulte de l'association volontaire d'États partageant certaines compétences pour mettre en œuvre des politiques communes. Elle constitue un espace de paix et de compromis, une communauté de droit, régie par des institutions assurant un équilibre entre supranationalité et intergouvernementalité. L'Europe politique est donc une construction inédite, une « fédération d'États-nations » (J. Delors).

En 2011, la crise de l'euro pose la question de la cohérence des politiques économiques menées par les pays détenteurs de la monnaie unique. Certains voient dans le fédéralisme une issue possible pour renforcer la cohésion, alors que les souverainistes imaginent un retour aux monnaies nationales.

2° - une Europe des citoyens ?

Le traité de Maastricht a institué une citoyenneté européenne. Les citoyens européens disposent de droits garantis par les traités, comme le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes (quand ils résident dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité), le droit de circuler, de séjourner, de travailler et d'étudier sur le territoire

des États membres... Le renforcement du rôle du Parlement et le traité de Lisbonne ont conforté le poids des citoyens dans l'UE. Mais ceux-ci sont surtout préoccupés par les problèmes nationaux et la vie politique européenne les atteint peu, hors des périodes de crises et de ratification des traités.

Cependant, la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen, le programme Erasmus, qui permet à des jeunes d'étudier dans un autre pays de l'UE, ou encore l'existence de symboles comme le drapeau, l'hymne ou l'euro, peuvent encourager l'affirmation d'une identité européenne parmi les citoyens de l'UE.

3° - les faiblesses de la PESC

La création de la PESC en 1992 initie le passage d'une simple coopération en matière de politique extérieure à une politique commune, voire à une défense commune. Mais elle relève des seuls États et non des procédures communautaires.

Si l'Europe de la défense se concrétise à partir de 2003 par la création d'une force de réaction rapide et la conduite d'opérations militaires européennes, la PESC est confrontée à la difficulté de concilier les positions des États sur les questions internationales. Ainsi, de grandes dissonances politiques ont marqué l'attitude de l'UE, notamment face à l'intervention EU en Irak en 2003.

Conclusion :

Après 1945, la construction européenne apparaît comme le moyen de garantir la paix, d'enrayer le déclin du continent et de résister au communisme.

Encouragée par les EU, elle est aussi le fruit d'un militantisme qui culmine en 1948 au Congrès de La Haye où partisans d'une Europe des États et fédéralistes s'opposent.

Convaincus que la construction européenne ne se fera que petit à petit, par des réalisations concrètes, J. Monnet et R. Schuman initient la CECA (1951). Mais les projets de CED et donc de CPE (Communauté politique européenne) échouent en 1954.

La construction économique prend alors le pas sur la construction politique avec la création de la CEE (1957). Ses institutions assurent un compromis entre unionistes et fédéralistes.

La période 1958-1969 est marquée par la figure du général de Gaulle qui entend créer une Europe politique préservant la souveraineté des nations. Mais ses projets échouent face à son intransigeance et aux résistances de ses partenaires.

En 1979, la CEE connaît des progrès politiques modestes (élection du Parlement européen au SU direct).

En 1992, le traité de Maastricht crée l'UE à laquelle il confère une dimension politique (création d'une citoyenneté européenne). Mais sa ratification parfois difficile s'accompagne d'un fort euroscepticisme.

Pour améliorer son fonctionnement l'UE veut se doter d'une constitution. Mais le projet échoue en 2005. Le traité de Lisbonne de 2007 réforme les institutions. Mais l'UE peine encore à susciter l'adhésion des citoyens et à parler d'une seule voix sur les questions internationales.

D'autre part, l'UE élargie à 28 membres en 2013 doit impérativement repenser son fonctionnement sous peine de paralysie.