

LES ECHELLES DE GOUVERNEMENT DANS LE MONDE
 UNE GOUVERNANCE EUROPENNE DEPUIS LE TRAITE DE MAASTRICHT 1992 (TS)

On est toujours sur la problématique de la manière dont les décisions sont prises et du devenir de l'Etat-Nation... L'approche est fondamentalement chronologique car le projet européen se décline et se déploie différemment selon les époques.

Gouverner l'Europe n'est pas quelque chose qui est très ancien... et pas très facile si on s'en réfère à des articles récents :

« Chaque grande décision prise par les gouvernements démocratiquement élus des 28 est ensuite votée par le parlement européen avant de l'être par les législateurs nationaux. C'est là la quintessence de la démocratie représentative. Seulement voilà, la perception des citoyens des 28 est autre, sentiment d'une machinerie lointaine fort peu démocratique. D'où ces rejets à chaque consultation sur un sujet européen, la menace du recours au referendum devenant un instrument de chantage permanent à la disposition des partis europhobes »... Le Monde 9 avril 2016

Etudier aujourd'hui l'Europe et sa gouvernance c'est fatalement se demander qu'est-ce qui ne va pas dans le fonctionnement, dans la gouvernance européenne qui accumule les refus des citoyens.. Les migrants, le TTIP, le rapprochement de la Turquie, le referendum sur le Brexit, la question grecque etc.. Autant de crises que la vieille Europe traverse avec difficultés.

En TS, on ne se préoccupe que de la dernière période de la construction européenne, celle de l'UE telle qu'elle fonctionne depuis un peu plus de 20 ans.... On ne se préoccupe guère de ce qui s'est passé avant, sauf ces quelques rappels sortis d'un montage européen (officiel UE) sur l'Europe..



Le grand élargissement : réunifier l'est et l'ouest



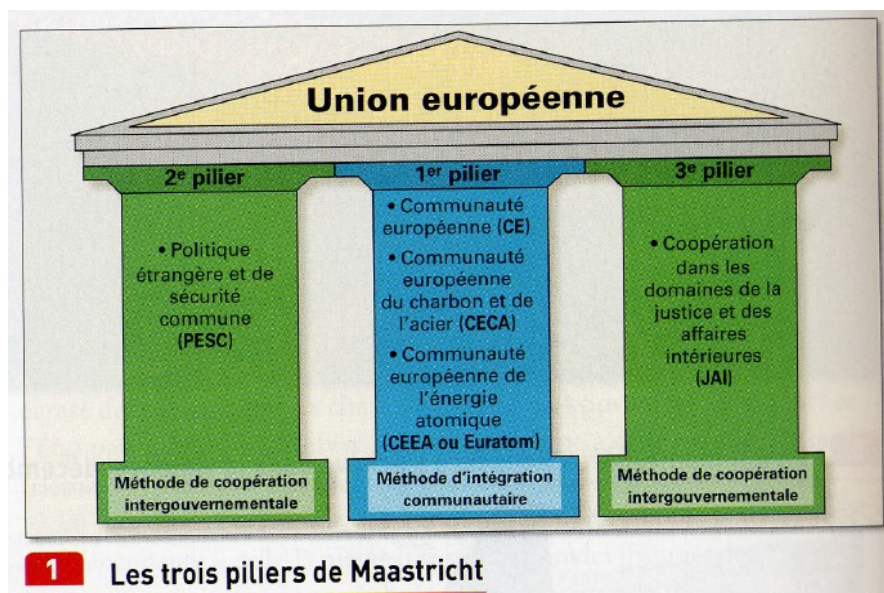
<p>1989</p> <p>1992</p> <p>1998</p> <p>2002</p> <p>2004</p> <p>2007</p> <p>2013</p>	<p>Chute du mur de Berlin et fin du communisme Aide économique de l'UE (programme PHARE)</p> <p>Les critères d'adhésion à l'UE sont fixés : • démocratie et État de droit • économie de marché viable • Capacité de mise en œuvre du droit de l'UE</p> <p>Ouverture des négociations formelles en vue de l'élargissement</p> <p>Le sommet de Copenhague approuve un grand élargissement de 10 nouveaux pays</p> <p>Dix nouveaux États membres : Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie</p> <p>La Bulgarie et la Roumanie rejoignent l'UE</p> <p>La Croatie entre dans l'UE le 1er juillet</p>	
--	--	--

I – la relance de la construction européenne dans les années 1980 et le traité de Maastricht

En 1979 les députés européens sont élus au suffrage universel, mais le parlement européen n'a qu'un rôle consultatif. En 1981 les pays méditerranéens, anciennes dictatures déchués entre 1974-1975 : Grèce, Espagne et Portugal.

En 1984-1986 est lancée une autre étape qui aboutit en 1986 avec l'acte unique. L'objectif est de poursuivre la réalisation du grand marché et de régler la pratique de la coopération politique. On élargit alors les domaines de compétences de l'Union. En 1985 sont signés les accords de Schengen qui doivent assurer la libre circulation entre les pays membres. Les accords entrent en vigueur 10 ans plus tard. M. Foucher (géographe) parle de défrontrisation interne et d'une refrontiérisation externe.

L'acte unique lance aussi la réflexion à propos du traité de Maastricht pour fonder l'Union Européenne signé en 1992. Le traité contient 1/ l'intégration communautaire dans le domaine économique et financier : UEM (Union Economique et Monétaire), 2/ la coopération intergouvernementale pour la PESC (Politique Etrangère de Sécurité Commune), 3/ la coopération pour la justice. Ce sont les TROIS PILIERS.



Les années 1990 sont surtout dominées par les changements en Europe qui réclament assez rapidement leur intégration dans l'UE... peur du voisin russe et volonté de s'en séparer. De même les nationalismes renaissent, avec quelques violences cf. l'ex Yougoslavie.

L'ouverture est programmée et provoque une réflexion sur les modes de fonctionnement de l'union et les institutions. L'élargissement envisagé augmente le territoire de l'UE de 23%, sa population de 19% alors que le PIB ajouté n'est que de 4,5%. Le traité d'Amsterdam, négocié en 1997 ne change pas les choses en profondeur.

II – les années 2000, consolidation de la gouvernance européenne

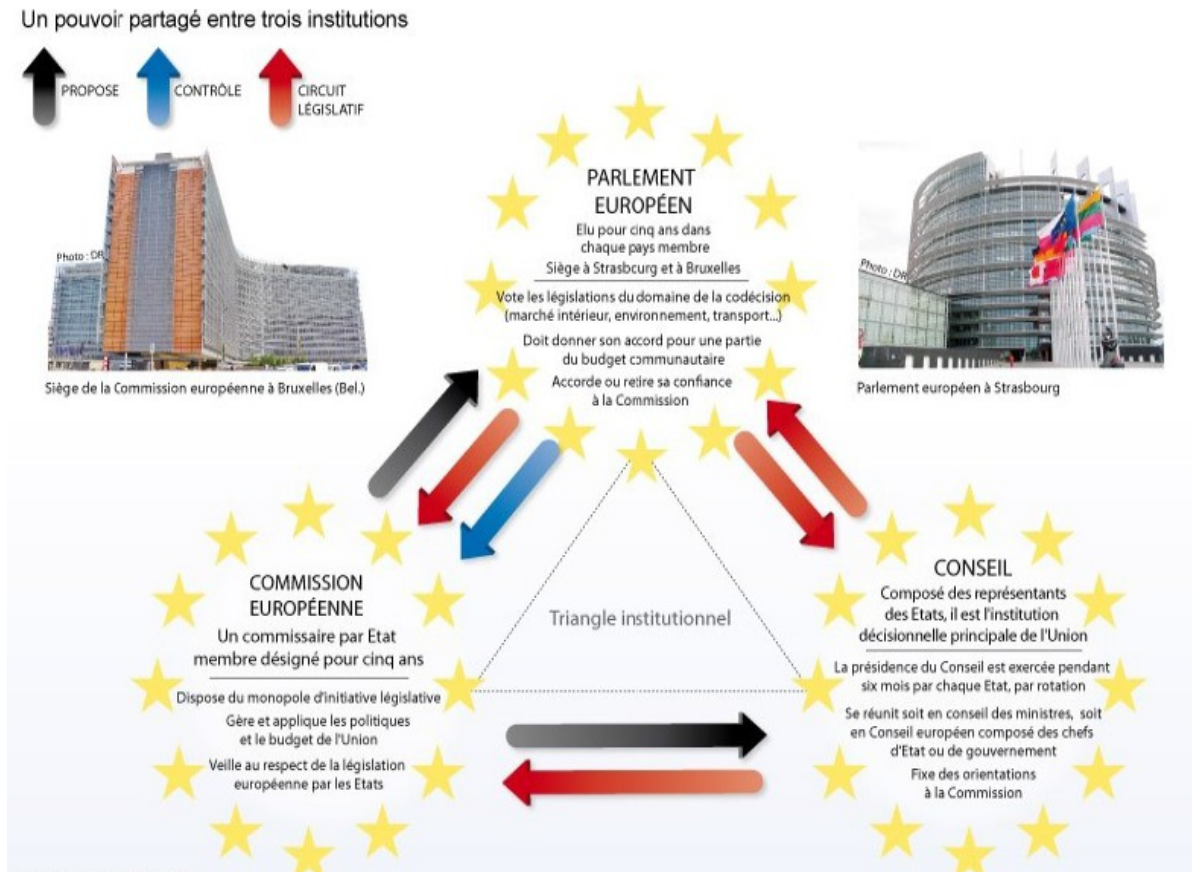
En 2001, le traité de Nice change à la marge mais lance le travail pour la constitution avec VGE. La commission

travaille jusqu'en 2004 et produit le projet de constitution qui est refusé par le referendum en France et aux Pays Bas.

Traité de Lisbonne , 2007, non passé aux voix pour faire avancer la constitution...

Les discussions sur les aspects constitutionnels ont été mis de côté avec la crise de 2008-2009 et les problèmes de la dette ainsi que les conséquences, par exemple les déplacements de travailleurs à l'intérieur de l'espace Schengen...

Aujourd'hui les trois grandes institutions sont organisées en tant que TRIANGLE INSTITUTIONNEL . C'est le résultat de la construction européenne depuis les années 1950.



Avec la CECA, on était dans une logique de SUPRANATIONALITE, c-à-d une autorité au dessus des gouvernements, en lien avec eux, mais qui décidait de son côté dans l'intérêt de tous.... Avec la CEE on était revenu à un processus de décision entre les gouvernements. Pour équilibrer les deux systèmes, on en est arrivé pour l'UNION à l'existence de 2 organes : 1/ une COMMISSION de membres indépendants des gouvernements et 2/ un CONSEIL des ministres. Un troisième organe s'est ajouté qui n'avait au départ qu'un rôle consultatif mais qui a acquis par la suite un pouvoir d'amendement (ajouter des éléments à une décision initiale) et un pouvoir de codécision, le PARLEMENT.

Conséquence de tout ceci : la création d'un MODE DE GOUVERNANCE PARTICULIER dans lequel la représentativité démocratique n'est pas majoritaire puisque se confrontent les avis de trois types de personnages : 1/ des experts dont l'intérêt est -en théorie- d'être au dessus des intérêts nationaux et la réussite de tous, 2/ des ministres issus d'élection ou pas, 3/ des députés qui ont un mandat des peuples, contenus dans les programmes sur lesquels ils se sont fait élire.

Le TRIANGLE est en place dès le début des années 1980. Le traité de Maastricht applique ce mode de gouvernance aux affaires économiques sauf ce qui est donné à la BCE, Banque Centrale Européenne. La BCE a un statut indépendant des gouvernements, c'était une des exigences allemandes pour suivre le projet...

La COMMISSION est un organe d'impulsion. Elle fait des propositions, elle peut prendre des mesures réglementaires mais avec l'appui des comités intergouvernementaux. Elle veille au respect des traités et doit faire valoir l'intérêt général communautaire. Elle emploie plus de 30.000 personnes et est composée de 1 membre par pays.

Le CONSEIL est l'instance intergouvernementale. Un représentant par état membre avec habilitation officielle. Le mode de décision fut l'unanimité pendant longtemps. En 1966 le compromis de Luxembourg, à propos de la question agricole, remet en question la nécessité de l'unanimité. Avec les années 1980, on invente la majorité qualifiée, pondérée par le poids démographique.

Aujourd'hui, selon la nature des affaires, on utilise trois types de décision : la majorité simple (plus de 50%), la majorité qualifiée (255 voix et la majorité des Etats membres) et l'unanimité, sans tenir compte des absents. Le traité de Lisbonne a remplacé la majorité qualifiée par la majorité de 55% des membres du conseil et 65% population de l'Union, applicable en 2014. La minorité de blocage est d'au moins 4 membres du conseil.

Le CONSEIL est présidé par un Etat membre pour 6 mois. Il a un pouvoir législatif pour voter les règlements et les

directives et un pouvoir exécutif pour le budget, la PESC et les relations extérieures.

Les SOMMETS européens n'ont pas de constitutionnalité mais constituent des forums de rencontre entre les chefs d'Etat. Inventés par VGE

Le PARLEMENT est l'organe législatif, représentant les peuples mais ses pouvoirs sont inférieurs aux parlements nationaux. Les groupes parlementaires ne correspondent pas à des partis européens. 753 membres, mandat de 5 ans – les décisions sont prises par la conjonction PPE + PSE (parti socialiste européen = alliance progressiste...) Il a un pouvoir de contrôle et participe aux codécisions dans le cadre réglementaire et pour le budget.

Le traité d'Amsterdam a mis en place la PESC, Politique Etrangère de Sécurité Commune, en 1997. Ses objectifs sont « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations Unies, le renforcement de l'Union sous toutes ses formes, le maintien de la paix et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Les difficultés que rencontre cette politique sont assez simple. Tout d'abord des budgets militaires qui ont été réduits en Europe après la fin de la guerre froide. En 2001 la moyenne de la part budgétaire consacrée à la défense par les 5 grands pays de l'UE (GB,F, All, I, Esp) représente 1,41% de leur PIB...Les Etats-Unis y consacrent 2,87% de leur PIB.. Ensuite les pays de l'UE ont du mal à parler d'une seule voix malgré la création du haut représentant pour les affaires extérieures et la politique de sécurité (Catherine Ashton). Il n'existe pas une politique européenne envers la Russie, mais 27 politiques nationales, idem pour la Chine etc... Il reste à la disposition de l'UE un compromis pragmatique entre une voie sur la politique extérieure matérialisée par la PESC et des diplomaties nationales qui sont restées dominantes. La bande de Gaza a ainsi reçu Catherine Ashton en Mars et Juillet 2010 et plusieurs ministres des affaires étrangères de pays de l'Union y sont allés en septembre ! Difficile de s'y retrouver d'autant que Mme Ashton essuie quelques critiques...

3 – les années 2010 : entre terrorismes et migrations

Le nez sur l'actualité, peut-on encore apercevoir l'Europe aujourd'hui ? Le problème de l'endettement grec est une espèce de test que l'Union passe ainsi que les petits pays du sud de l'Europe... La découverte de la dette grecque en 2009 et la croisade financière qui s'en est suivie, menée tambour battant par les Allemands hôtes de la BCE, gardiens de l'orthodoxie financière, est à étudier à plusieurs échelles.

De 2010 à 2014 de nombreuses réunions ont eu lieu pour évoquer les solutions pour éponger la dette grecque, assainir ses finances et obtenir des fonds destinés au pays. Les négociations ont buté sur la rigidité du plan proposé par l'Europe de réduction drastique des dépenses de l'état grec. Les Européens n'étaient pas d'accord: d'un côté ceux qui veulent aider, de l'autre ceux qui veulent sévir. En 2011, contre l'avis de la France et de la BCE, l'Europe fait appel au FMI... Ainsi se forme cette « troïka » dont on parle souvent face aux Grecs, formée de représentants du FMI, de l'UE et de la BCE. A la fin de l'année 2011 ; le premier ministre grec en place, Papandréou décide de faire approuver par référendum les solutions proposées (baisse des dépenses de l'Etat et augmentation des recettes, ventes en tout genre -îles, port du Pirée, etc...). Papandréou est remplacé. En 2012, les élections amènent les conservateurs au pouvoir, mais aucune majorité se dégage de l'assemblée. De nouvelles élections accouchent d'une majorité bigarrée formée des conservateurs et des socialistes. En 2015 les élections amènent au pouvoir Alexis Tsipras, élu sur un programme de refus des mesures d'austérité imposées par l'Europe. Avec son ministre des finances Yanis Varoufakis, il cherche à renégocier les solutions prises avec le gouvernement grec précédent. Tsipras se sépare de son ministre et accepte les conditions. Depuis les plans d'austérité se succèdent en Grèce et quelques finances arrivent jusqu'au pays. La croissance économique semble dépasser 1% et être à la hausse. Le chômage reste à 21%, quand aux salariés, 22% d'entre eux seraient employés à mi-temps, touchant moins de 400€ net par mois. La dette grecque est estimée à 320 MMM d'euros (180% de son PIB) ; pour la France il s'agit de plus de 2200 MMM € (97% PIB)...

Les années 2015 et 2016 ont été marquées par deux phénomènes en Europe : l'irruption du terrorisme et l'arrivée de migrants en masse. Ces phénomènes correspondent à des échos des printemps arabes qui ont bien perturbé l'Afrique du nord et le Proche Orient. En 2015 plus d'1 MM de migrants entrent dans l'espace Schengen selon le HCR. Les réactions dans l'UE sont très diverses : l'Allemagne par la voix de Angela Merkel veut en accueillir 800 000, mais est rapidement obligée par son opinion publique à limiter les entrées sur le territoire, sans compter avec les incidents du nouvel an 2016 (agressions par des groupes d'hommes issus de l'immigration)... Parallèlement, l'Europe essuie plusieurs attentats revendiqués par Daech pendant la même période. Devant ces phénomènes, l'Union réagit. Il existe depuis longtemps une coopération pour la surveillance des frontières et également dans le domaine sécuritaire. La Grèce se trouve aux premières loges pour l'arrivée des migrants provenant du Proche Orient par la Turquie. Les agressions de migrants dans des quartiers populaires d'Athènes se sont multipliés sur fond de crise de la dette.

Entre ceux qui sont les gardiens de l'orthodoxie des principes posés pour la construction et le maintien de l'Union et ceux qui veulent croire en un esprit européen qui ne peut pas se satisfaire de l'exclusion, faut-il choisir ? Devant les propos clairement protectionnistes de D Trump, les Européens sont prêts à réagir. En revanche devant les questions des Britanniques, rien n'a pu être fait pour décourager le Brexit. L'expression fait florès d'ailleurs : on évoque un Grexit quand la Grèce gronde, tel parti recherche la solution aux maux français dans un Frexit improbable... Plus que jamais, l'Europe reste à construire...

conclusion :

Aujourd'hui le projet politique semble pris dans une double contradiction. Primo la construction économique est bien engagée mais les questions politiques sont plus lentes. Secundo s'il n'existe pas un sentiment européen très net, il semble qu'on soit dans un mouvement irréversible. Les événements des dernières années ont montré que les volontés secessionnistes correspondent à la crise. Si l'Europe apporte la croissance pourquoi la rejeter ?

L'Europe peine à trouver son modèle entre l'intégration et la coopération, entre les fédéralistes (en faveur des institutions supra nationales) et les confédéralistes (cherchant à maintenir une souveraineté nationale entière). Cette indécision politique a permis aux fonctionnalistes de mettre l'Europe en marche, persuadés que le reste viendrait avec, ce fut le cas de Jean MONNET.

Qu'en disent les populations ? Depuis les réformes des années 2000, il est tout à fait possible de lancer des référendum à l'échelle européenne. Il y a déjà des mouvements sociaux européens. En revanche le problème sans doute le plus grave est celui du DEFICIT DEMOCRATIQUE, car hors du parlement, il y a assez peu d'élus... Certains sentiments ont été ravivés par la crise : laxisme des gens du sud, haine anti-allemande... On en parle plus pour l'instant, mais la campagne pour les élections en France laisse évidentes les différences entre les pays. L'Europe culturelle (comme on la voit à l'oeuvre dans le film *l'Auberge espagnole*) n'est pas encore une réalité pour la grande majorité des Européens.

Mais l'Europe est d'ores et déjà un acteur international et déjà comptabilisé ainsi puisque l'UE a une représentation au G20, en plus de la France, l'Allemagne... C'est tout ce qui fait l'originalité de cette échelle de gouvernement : , lancée par les politiques, sans mandat spécifique ou explicite des populations, l'Europe se fait non pas contre l'avis des populations (ce qui fut le cas dans l'histoire) mais avec une participation relative des citoyens.

L'Europe est sortie de la guerre, construite par la génération de ceux qui avaient subi les deux guerres mondiales qui sont aussi (mais pas seulement) des guerres européennes fratricides. La conscience politique de ces gens là, quel que soit leur parti, leur intérêt, a permis de garder une Europe pacifique et de construire une puissance économique qui ne se résume pas à la puissance allemande. Construire l'Europe n'est pas facile car ce n'est pas politiquement rentable. Pourtant sans volonté politique, il n'y aurait pas d'Europe. Le processus n'est pas fini, mais ce mode de gouvernance est inédit. Jamais dans l'Histoire des peuples et leurs représentants se sont mis d'accord pour qu'une entité politique naisse ainsi. Les élections qui arrivent nous donneront à voir si l'opinion européenne suit cette tendance historique ou si les peuples en décident autrement. Il n'en reste pas moins que l'Europe ne peut se faire sans davantage de démocratie.