

Quatrième partie

La construction européenne

L'Union européenne est une organisation sans équivalent dans le monde ; elle a évolué dans son étendue géographique, son organisation et ses actions ; sa nature et son avenir posent des interrogations.

I – Les étapes de la construction européenne

1 – Les rêves d'unité

L'idée européenne est ancienne : le philosophe Emmanuel Kant (1724-1804) écrit *De la paix perpétuelle* et rêve d'une Europe fédéraliste avec la mise en place d'un traité entre les peuples ; Victor Hugo (1802-1885), lors du congrès de la Paix qu'il préside en 1849, trouve la formule des « Etats-Unis d'Europe » et ne cesse pas ensuite de militer pour cette idée.

Le sentiment de la nécessité vitale de construire l'Europe pour la paix et contre le déclin de l'Occident surgit après le désastre de la Première Guerre mondiale ; la période des années 1920 se caractérise par un engouement pour l'Europe et l'idée d'une « Union européenne » qui aboutirait à une confédération d'Etats est proposée en 1930 par Aristide Briand à la Société des Nations. A cette époque, un diplomate austro-hongrois, Richard Coudenhove-Kalergi fonde l'Union paneuropéenne en 1923 qui rallie de nombreuses personnalités et hommes politiques (Paul Claudel, Heinrich et Thomas Mann, Stefan Zweig, Sigmund Freud, Albert Einstein, Miguel de Unamuno...). L'arrivée d'Hitler au pouvoir en Allemagne met à ces rêves.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'idée européenne réapparaît ; alors que la Guerre froide sépare les deux Europe avec le « rideau de fer » (1947), l'idée d'union apparaît d'abord comme le moyen de réconcilier la France et l'Allemagne. Tous les grands courants politiques ou syndicaux (sauf le parti communiste) créent des organisations européennes qui se retrouvent au congrès de La Haye en 1948. Au congrès, présidé par Winston Churchill, deux courants s'affrontent, les « unionistes », partisans d'une simple coopération entre Etats, et les « fédéralistes », qui prônent la fusion des Etats et un pouvoir politique indépendant des gouvernements nationaux. Le congrès est à l'origine de la création du Conseil de l'Europe, créé le 5 mai 1949 par le traité de Londres : il doit promouvoir la coopération entre les Etats membres ; son action portera sur la protection des droits de l'homme (convention européenne des droits de l'homme signée à Rome en 1950), la santé, la culture (équivalence des diplômes) et l'environnement¹.

L'enthousiasme est cependant de courte durée avec le début de la Guerre froide, qui détourne nombre d'intellectuels de la cause européenne, trop engagée à l'Ouest et trop technocratique. L'Europe actuelle va finalement naître avec une génération d'hommes profondément marqués par le désastre de la Seconde Guerre mondiale : les Français Jean Monnet et Robert Schuman, l'Allemand Konrad Adenauer, l'Italien Alcide De Gasperi et le Belge Paul-Henri Spaak.

2 – La création de la CECA (1951)

¹ Le Conseil de l'Europe, qui siège à Strasbourg, s'est élargi à des pays de « l'Europe de l'Est » de l'ancien bloc soviétique ; son but est de faciliter les processus de démocratisation et de servir de lien entre les « deux Europe » ; il compte actuellement 47 Etats membres.

Jean Monnet propose de faire progresser la construction européenne par des réalisations concrètes et limitées ; la nouvelle organisation ne doit pas dépendre directement des Etats, mais d'un organisme placé au-dessus. La déclaration de Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, le 9 mai 1950, reprend les idées de Jean Monnet et propose à l'ensemble des pays européens la mise en place d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

La CECA est créée le 18 avril 1951 par le traité de Paris, signé par six pays (France, RFA, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) ; elle met en place la libre circulation du charbon, de l'acier, du fer et des ferrailles entre les pays membres, instaure un tarif douanier commun aux six pays pour protéger la nouvelle organisation contre la concurrence extérieure ; elle est dirigée par une instance supranationale, la Haute Autorité, indépendante et disposant seule du pouvoir de décision.

Ainsi, c'est par l'action économique que l'on engage de façon concrète la réconciliation franco-allemande ; l'économie est mise au service de la paix en Europe.

3 – L'échec de la CED (1954)

Reprenant le processus du plan Schuman (réalisation de l'Europe par étapes), René Pléven, président du conseil français, lance en 1950 l'idée d'une armée européenne intégrant l'armée allemande et les militaires des autres pays de la CECA. Le traité de Paris (27 mai 1952) crée la Communauté européenne de défense (CED), dirigée elle-aussi par un organisme supranational ; si les pays de la CECA ratifient le traité, le parlement français le rejette en 1954 (opposition des gaullistes, des communistes principalement). L'échec de la CED marque l'arrêt de la construction européenne par la voie de la supranationalité et la RFA intègre alors l'OTAN. C'est l'échec de la voie politique pour construire l'Europe.

4 – La création de la Communauté économique européenne (1957)

Les pays européens choisissent la voie économique pour relancer la construction européenne. La conférence de Messine (1955) prévoit la création d'un « marché commun » et « l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales ». En France, l'échec des gaullistes aux élections permet au gouvernement socialiste de Guy Mollet de relancer les négociations tandis que l'échec de l'expédition franco-anglaise en Egypte pousse la France à jouer la carte européenne. En Allemagne, les sociaux-démocrates se rallient à l'idée européenne après l'intégration de la Sarre à la RFA (en contentieux avec la France à ce propos). Enfin, l'intervention soviétique en Hongrie (novembre 1956) renforce la solidarité des pays de l'Europe de l'Ouest.

Le traité de Rome (25 mars 1957) donne naissance à la Communauté économique européenne (CEE) ; il est signé par les six pays membres de la CECA et marque le point de départ pour assurer, par une « action commune, le progrès économique et social en éliminant les barrières qui divisent l'Europe » (préambule). Un second traité, signé le même jour, donne naissance à la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour favoriser le développement de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques en Europe.

5 – L'apparition d'un espace économique européenne

La CEE poursuit plusieurs objectifs :

- la réalisation d'un marché commun fondé d'abord sur une union douanière ;
- l'établissement de politiques communes (agriculture, transports, commerce extérieur) ;
- la création en 1957 d'une Banque européenne d'investissement (BEI) et en 1960 d'un Fonds

social européen (FSE) ;

- la possibilité d'élargir la CEE à d'autres pays démocratiques européens ;
- des institutions nouvelles pour mener à bien ces différentes missions.

De premières réalisations sont mises en oeuvre :

- fusion des organes exécutifs de la CECA, de la CEE et de l'Euratom en 1965 ;
- abolition des droits de douane entre les différents pays de la CEE en 1968 : l'Union douanière est réalisée et un Tarif extérieur commun entre en vigueur à l'égard des pays tiers ;
- instauration d'un système identique de taxes sur les marchandises et les services (TVA) dans tous les pays membres à partir de 1967 (mais pas d'harmonisation des taux) ;
- mise en place de la politique agricole commune (PAC) en 1967.

Par contre, il n'existe pas de politique commune des transports ni de politique industrielle commune (non prévue par le traité de Rome) et l'Europe sociale reste à la traîne.

6 – La réalisation du Grand Marché de 1993

L'Europe de la crise des années 1970 est marquée par le « chacun pour soi » (« l'Euroscélérose »). La relance de l'intégration se fait au milieu des années 1980 avec l'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne ; son objectif est d'achever la réalisation du Grand Marché prévu par le traité de Rome au 1er janvier 1993.

L'Acte unique signé le 17 février 1986 veut rendre les institutions plus efficaces dans le prise de décision ; désormais, le Conseil des ministres se prononce à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité (sauf dans quelques secteurs) ; il vise à renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant l'écart entre les régions pauvres et les régions les plus favorisées. Il prévoit la levée des obstacles à la réalisation du marché unique qui devient effectif le 1er janvier 1993 : le Marché commun ébauché avec le traité de Rome en 1957 est devenu officiellement à cette date un Marché unique sans frontières intérieures ; son but est de permettre la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes entre les pays membres. Ce Marché unique transforme l'Union européenne : les Européens peuvent s'établir n'importe où en Europe ; ils ont un choix plus large de produits ; les entreprises ont un marché plus étendu. L'ouverture des frontières génère 2,5 millions d'emplois supplémentaires.

7 – De la CEE à l'Union européenne : le traité de Maastricht (1992)

Avant l'achèvement du Grand Marché de 1993, les Etats européens décident d'approfondir la construction européenne, au moment où la Guerre froide prend fin et où le bloc soviétique s'effondre. Le sommet de Maastricht adopte un nouveau traité le 10 décembre 1991 ; le traité sur l'Union européenne est ratifié par les douze pays membres en 1992 et la CEE devient l'Union européenne le 1er novembre 1993.

Le traité de Maastricht prévoit :

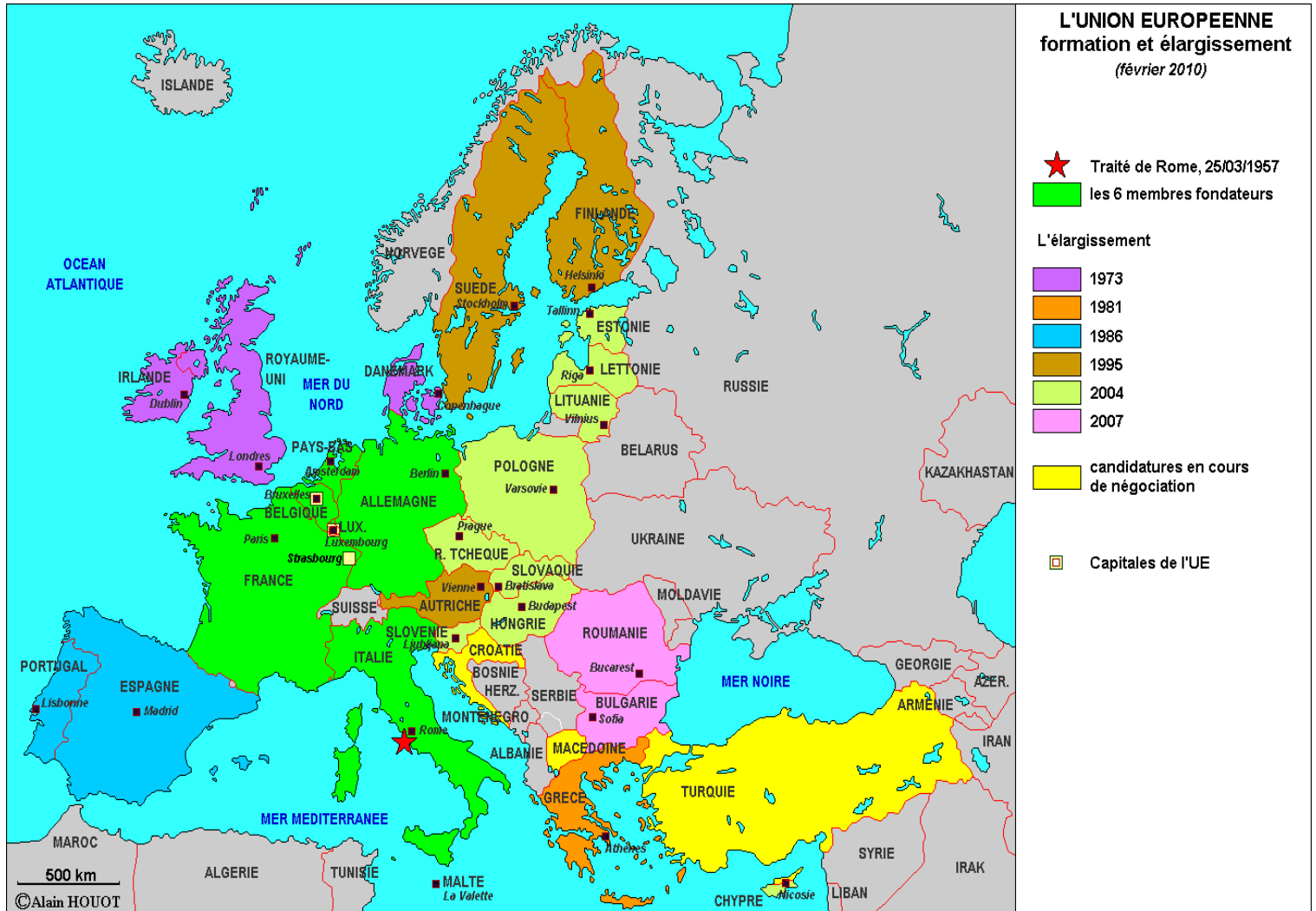
- l'union économique et monétaire ;
- le renforcement de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures avec, par exemple, la création de l'office européen de police (Europol) ;
- il doit mettre en place une Europe sociale ;
- il crée un Comité des régions et un Fonds de cohésion économique et social dont l'objectif est d'aider les pays les plus pauvres pour qu'ils puissent participer à terme à l'union économique et monétaire.

Il marque une « avancée démocratique » en donnant naissance à la citoyenneté européenne (droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes notamment).

Il représente enfin une « avancée politique » car, prenant en compte l'effondrement de l'Europe

soviétique, il prévoit la mise en place d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) avec, à terme, la création d'une défense commune.
 Le traité de Maastricht a ainsi poursuivi la logique fonctionnaliste de la construction européenne, c'est-à-dire la recherche de l'intégration politique par le biais de l'intégration économique.

II – La construction géographique de l'Union européenne



Le traité de Rome prévoit que « tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté ».

1 – L'élargissement vers le Nord de l'Europe : de six à neuf

Fidèle aux liens qui l'unissent aux pays du Commonwealth et aux USA, le Royaume-Uni reste en dehors de la CECA puis de la CEE ; il est à l'origine de l'Association européenne de libre-échange (AELE), simple zone de libre-échange. Un double impératif fait évoluer la position britannique : d'une part, les échanges commerciaux avec les pays de la CEE progressent plus vite qu'avec les pays de l'AELE, d'autre part, le rapprochement franco-allemand risque de marginaliser le Royaume-Uni.

Le départ du pouvoir du général De Gaulle (1969), opposé à l'adhésion du Royaume-Uni, permet l'aboutissement des négociations. Le 1er janvier 1973, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande

rejoignent la CEE ; le Royaume-Uni reste un partenaire difficile, jouant « l'Europe à la carte ».

2 – L'élargissement vers le Sud de l'Europe : de neuf à douze

Les pays méditerranéens intègrent la CEE : la Grèce le 1er janvier 1981, l'Espagne et le Portugal le 1er janvier 1986. Ces adhésions consacrent le retour à la démocratie de ces trois pays après la révolution des Oeillets au Portugal (1974), la fin de la dictature des colonels en Grèce (1974) et la mort de Franco en Espagne (1975) ; ces pays pourront moderniser leur économie et bénéficier de l'aide des pays les plus riches, s'ouvrir de nouveaux débouchés mais subir également en retour la concurrence des autres pays de la CEE.

Le centre de gravité de l'Europe se déplace ainsi vers le sud de l'Europe, plus pauvre que le nord. L'Acte unique engage par ailleurs une politique régionale qui doit renforcer la cohésion économique et sociale.

3 – L'élargissement vers les pays de l'AELE et les pays méditerranéens

Les candidatures de quatre pays de l'AELE sont acceptées par l'Union européenne en 1994. Trois d'entre eux se prononcent par référendum pour l'adhésion (Autriche, Finlande et Suède) tandis que la Norvège refuse, préférant conserver son identité grâce à la manne pétrolière et aux ressources de la pêche. De même, la Suisse, autre pays de l'AELE, suspend sa candidature après l'échec du référendum sur l'adhésion à l'espace économique européen. L'adhésion de ces pays marque la fin de l'AELE.

L'adhésion de Chypre à l'Union européenne en 2004 ne concerne que le sud du pays (la partie grecque), faute d'un accord avec la République turque de Chypre dans la partie nord. La même année, l'île de Malte adhère.

Quant à la Turquie, elle devra attendre. L'Union lui a accordé un statut de candidat en 1999 ; les négociations d'adhésion se sont ouvertes en octobre 2005 et devraient durer dix à quinze ans. L'objectif d'une adhésion est affichée mais l'hypothèse d'un échec figure dans les conclusions de l'accord (refus d'un pays membre, par exemple). La candidature de la Turquie soulève plusieurs interrogations :

- celui du coût de l'adhésion pour l'Union, la Turquie étant un pays peuplé (75 millions d'habitants) et pauvre ;
- celui des droits de l'homme, la Turquie devant remplir les critères de Copenhague (notamment ceux relatifs à la démocratie et au respect des minorités, en particulier à l'égard des Kurdes), des progrès ayant déjà été réalisés (suppression de la peine de mort) ;
- celui de l'identité culturelle, la Turquie étant un pays « musulman » devant s'intégrer dans une Europe « chrétienne » ; c'est cependant un pays laïque de par sa constitution ; le Premier ministre turc, Tayip Erdogan, du parti AKP (« islamistes modérés »), au pouvoir depuis 2007, doit rassurer les membres de l'Union sur les intentions de la Turquie qui reste, par ailleurs, un pilier de l'OTAN.

4 – Le grand saut : la réunion des deux Europes

L'effondrement du bloc soviétique en 1991 renouvelle de manière inattendue la question de l'élargissement de l'Union européenne.

Après la chute du Mur de Berlin (9 novembre 1989), le Conseil européen réunit à Strasbourg approuve la réunification de l'Allemagne et décide dès décembre 1989 la création de la Banque

européenne de reconstruction et de développement (BERD) pour aider les pays de l'Est. L'union économique et monétaire entre les deux Allemagnes est réalisée le 1er juillet 1990 ; la réunification politique est consacrée le 3 octobre 1990. Désormais, l'ex-RDA est de fait intégrée à l'Union européenne.

Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) souhaitent également rejoindre l'Union européenne qui représente un îlot de paix et de prospérité ; ils espèrent des aides pour moderniser leur économie. L'Union européenne hésite entre un devoir de solidarité et la peur de la dislocation. L'élargissement permettrait de stabiliser politiquement le continent européen mais il fait cependant peur : pour fonctionner à 25 ou plus, il faudra réformer les institutions, réviser son financement et la PAC serait condamnée.

Pour intégrer l'Union, les PECO devront remplir les critères définis à Copenhague (juin 1993) :

- un régime démocratique respectant les droits de l'homme et des minorités ;
- une économie de marché ouverte et concurrentielle ;
- intégrer la législation communautaire dans tous les domaines.

Les négociations d'adhésion ont débuté en 1997 ; le sommet européen de Copenhague (décembre 2002) décide d'accueillir huit PECO (outre Chypre et Malte). Le 1er mai 2004, ces pays entrent dans l'Union (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque).

Enfin, le 1er janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie, ayant fait les réformes économiques nécessaires pour renforcer l'économie de marché et devant encore améliorer certains domaines (lutte contre la corruption, gestion des aides régionales et sécurité alimentaire), intègrent l'Union qui compte désormais 27 pays membres.

L'Union européenne passe donc en 2007 de 385 à 461 millions d'habitants et de 12 à 19 langues. A part la Pologne, les nouveaux pays membres sont peu peuplés et leur situation économique est faible, malgré des taux de croissances souvent élevés. Il faudra donc que ces pays acceptent des restructurations (l'agriculture en Pologne) et que de son côté, l'Union européenne aide ces nouveaux pays, ce qui passera par une baisse des aides disponibles pour les membres les plus anciens.

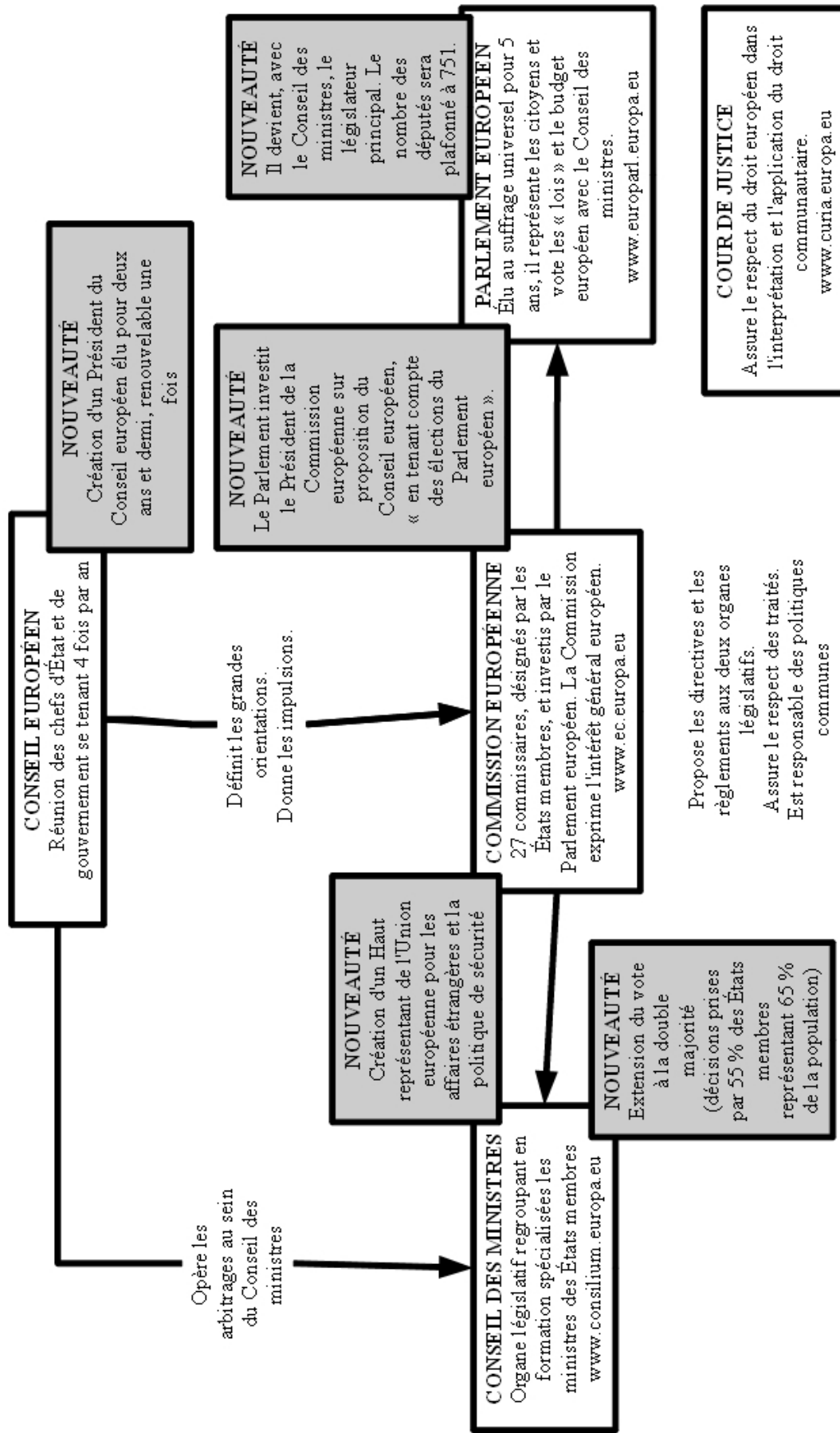
Enfin, la Croatie a fait officiellement acte de candidature ; son intégration dépendra de la liquidation des séquelles du conflit yougoslave.

III – Le fonctionnement de l'Union européenne

1 – Le fonctionnement institutionnel

Le Conseil européen joue un rôle essentiel (« sommets européens»). Il réunit les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne et a pour but de définir les grandes orientations européennes. Le traité de Lisbonne l'a doté d'une présidence stable : comme le Parlement européen et comme la Commission, le Conseil européen a un président à plein temps, qui ne peut pas exercer de mandat national ; Il est élu à la majorité qualifiée par le Conseil européen pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois. Ce président du Conseil européen (poste occupé actuellement par le Belge Herman van Rompuy) donne une voix à l'Union européenne dont il est censé assurer la représentation sur la scène internationale ; il préside et coordonne les travaux du Conseil européen.

La Commission européenne (établie à Bruxelles) incarne la dimension supranationale et constitue l'organe exécutif chargé de l'application des règlements et des directives ; elle est aussi à l'origine des textes législatifs européens. Mandatée pour cinq ans, elle est composée de commissaires nommés par les États membres. Le traité de Lisbonne devait permettre de réduire à partir de 2014 le



Le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne depuis le 1er décembre 2009 (application du traité de Lisbonne)

d'après Fondation Robert Schuman, *Le traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches*
<http://www.robert-schuman.eu/>

nombre de commissaires ; il doit correspondre aux deux tiers des États membres (soit 18 dans une Union composée de 27 États membres) ; cependant, l'accord du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 a décidé de maintenir le principe d'un commissaire par Etat membre en réponse aux inquiétudes exprimées par les Irlandais lors du rejet du traité de Lisbonne par referendum en juin 2008. Ce changement doit être inscrit dans le Traité d'adhésion de la Croatie. La Commission est responsable devant le Parlement qui peut la censurer.

Le Conseil des ministres des États membres de l'Union (ou Conseil de l'Union européenne) comprend différentes formations en fonction des secteurs concernés (comme l'économie et les finances, l'agriculture, etc.) et a pour rôle principal de voter les actes de l'Union européenne ; il dispose ainsi du pouvoir législatif qu'il partage avec le Parlement dans le cadre de la procédure de codécision.

Un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a été créé par le traité de Lisbonne (poste occupé actuellement par Catherine Ashton). Nommé par le Conseil européen et investi par le Parlement européen, il est vice-président de la Commission européenne et préside le Conseil des affaires étrangères du Conseil des ministres. Cette fonction veut donner une cohérence et une unité plus grandes à l'action extérieure de l'Union européenne.

Le Parlement qui siège à Strasbourg est la seule institution communautaire dont les membres sont élus au suffrage universelle pour cinq ans ; il possède un rôle de conseil et de co-législateur ; son rôle a été renforcé par le traité de Lisbonne en matière législative, budgétaire et politique. Il exerce en effet un pouvoir de contrôle politique à l'égard de la Commission : Le Parlement investit le Président de la Commission sur proposition du Conseil européen, « en tenant compte des élections du Parlement européen », ce qui donne au Président de la Commission une légitimité démocratique plus grande. La procédure de codécision a renforcé le rôle du Parlement européen et comblé une partie du déficit démocratique dans le fonctionnement des institutions communautaires.

La Cour européenne de justice siège à Luxembourg et est chargée :

- du respect et de l'interprétation du droit de l'Union sur l'ensemble de son territoire ;
- du règlement des différends entre les Etats membres mais aussi entre l'Union et les Etats membres ainsi qu'entre les institutions et entre les citoyens de l'Union européenne.

2 – Les actions de l'Union européenne

a – Une union libérale

L'Union Européenne est d'abord un espace de libre circulation, notamment pour les marchandises. Depuis 1968, les restrictions aux échanges entre les différents Etats ont été abolies et il existe un tarif extérieur commun, droit de douane unique pour un pays importé depuis un pays tiers. Ce Marché Commun est devenu le Marché Unique en 1993. Les contrôles aux frontières entre pays sont supprimés, les taux de TVA, les réglementations et les normes nationales sont en voie d'harmonisation.

Le principe de libre concurrence préside à la construction du Marché Unique. Il explique la volonté de mettre fin aux monopoles nationaux (transports, énergie...) et la privatisation des entreprises nationalisées. Les mouvements de capitaux et les paiements s'effectuent librement dans l'espace de l'Union. L'existence de niveaux de salaires, de protection sociale et de normes environnementales très différentes d'un pays de l'Union à l'autre permet le « dumping social » de même que les fiscalités différentes rendent possible les placements dans les « paradis fiscaux » tels que le Luxembourg.

Par contre, la libre circulation des personnes n'est pas totalement acquise. Tout citoyen de l'Union peut s'installer librement dans un autre Etat membre et y exercer un emploi. La reconnaissance mutuelle et l'harmonisation des diplômes s'effectuent cependant lentement. En outre, ni le Royaume-Uni ni le Danemark ne font partie de l'espace Schengen ; la création de cet espace en

1985 (entré dans les faits en 1995) a nécessité la mise en place d'une politique de contrôle aux frontières extérieures de l'Union et l'exercice d'un droit de poursuite sur le territoire d'un autre Etat membre. Un office européen de police (EUROPOL) permet aussi aux polices nationales d'échanger leurs informations mais il n'existe toujours pas de mandat d'arrêt européen.

b – Les politiques européennes

La Politique Agricole Commune (PAC) constitue le principal domaine d'intégration européenne

Née dans les années 1960, elle repose sur la libre circulation des produits agricoles, une organisation commune des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière entre les Etats. Elle a atteint ses objectifs : productivité avec prix raisonnables pour les consommateurs et autosuffisance pour de nombreux produits, capacité d'exportation accrue. Cependant, son coût est élevé : les dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole représentent 45 % du budget européen. Les excédents de la production, l'endettement de certains producteurs, les méthodes intensives utilisées et leurs conséquences (pollution, problèmes récents de qualité des aliments) et la dénonciation des subventions à la production et à l'exportation par les partenaires commerciaux de l'UE et les pays en développement obligent à des remises en cause douloureuses, comme les quotas de production ou la mise en jachère des terres. En fait, il faudrait repenser tout le système, mais il est devenu un enjeu politique dans certains pays comme la France qui s'y refuse encore. La réforme de 2003 prévoit toutefois le respect de normes en matière d'environnement et de sécurité sanitaire ; elle rompt le lien entre subvention et production et réduit les prix garantis. L'Agenda 2000 (nouveau volet de la nouvelle réforme de la PAC) affirme ainsi la nécessité de développer « une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural » ; les situations régionales restent cependant très hétérogènes.

L'aide aux régions en difficultés constitue l'une des autres principales politiques communes

Elle vise à réduire les écarts de développement existant au sein de l'Union. Ces aides ont été mises en place à la suite des élargissements des années 1970 et 1980, notamment dans le contexte de la crise. Le Royaume-Uni a monnayé son maintien dans la CEE par la création en 1975 du Fonds Européen de Développement et d'Equipement Régional (FEDER) afin d'aider ses régions industrielles en crise. L'Irlande et l'Italie du sud en ont profité ensuite. L'entrée de nouveaux pays méditerranéens (Grèce puis Portugal et Espagne) rendent nécessaires le développement de l'aide aux régions les plus pauvres. La politique régionale européenne s'amplifie avec la réorganisation des fonds structurels en 1988. Les crédits augmentent régulièrement, un Fonds de cohésion est créé (1994) ainsi que des programmes spécifiques (comme les « programmes intégrés méditerranéens, PIM). Fonds social européen (FSE, créé en 1958), le FEDER et le Fonds de cohésion constituent les trois instruments financiers mobilisés dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Pour 2007-2013, la politique de cohésion poursuit trois objectifs :

- la convergence pour les régions en retard de développement ;
- la compétitivité régionale et l'emploi pour les zones en reconversion, les systèmes de formation, les programmes URBAN (les programmes d'initiative communautaire Urban sont des programmes d'action patronnés par l'Union européenne destinés à assurer le développement durable et équilibré de villes ou de quartiers en crise) et EQUAL (le fonds social européen finance de nombreux projets sur dossier dont le programme d'intérêt communautaire EQUAL qui vise à promouvoir les solutions innovantes, à développer la création d'activité et à réduire les discriminations) ;
- la coopération territoriale européenne intégrant les programmes INTERREG (ils encouragent les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales, visent à promouvoir le développement harmonieux des régions frontalières et à les aider à tirer profit au mieux de l'intégration européenne).

Les aides européennes interviennent notamment pour financer les infrastructures de transport et

améliorer des zones périphériques. Les régions des nouveaux pays membres bénéficient dorénavant de la majeure partie des fonds versés. Des zones d'aides sont délimitées : en premier lieu, pour les régions en retard de développement des périphéries sud (les 2/3 des aides) et, en second lieu, pour les zones en difficulté momentanée (industries, agricultures en reconversion).

c – L'euro

L'Euro est la monnaie unique de 17 des pays de l'Union européenne ; entrée en usage en 1999 (année où il succède à l'European Currency Unit, l'ECU, monnaie de compte mise en service en 1979), elle est devenue fiduciaire (c'est-à-dire d'usage courant) en 2002. L'euro est un instrument à la fois politique et économique.

Un instrument politique

Le traité de Maastricht (1992) a prévu l'Union économique et monétaire, initiée par Jacques Delors ; cette union prévoit la création d'une monnaie unique. La création de l'Euro est un moment important dans l'union politique de l'Europe car la monnaie est traditionnellement un attribut de la souveraineté. Néanmoins, l'unité monétaire a été réalisée dans la diversité : toutes les pièces en euro ont une face en commun et une face spécifique au pays d'où la pièce est émise (y compris pour Monaco, Saint-Marin et le Vatican, États en union monétaire avec leurs voisins immédiats qui ont été autorisés à frapper leurs propres pièces). Toutes les pièces sont utilisables dans tous les États membres. Les billets ont une maquette commune à toute la zone euro ; les ponts, portes et fenêtres des billets symbolisent l'ouverture de l'Europe sur le reste du monde et les liens entre les peuples. Onze pays ont satisfait au 1er janvier 1999 aux « critères de convergence » imposés (limitation de la dette publique, de l'inflation, du déficit budgétaire et des taux d'intérêt) ; six pays les ont rejoints entre 2001 et 2011.

Trois États (Royaume-Uni, Danemark et Suède) ont refusé d'adopter l'Euro dès le départ : les Danois (en 2000) et les Suédois (en 2003) se sont prononcés contre la monnaie unique ; le Royaume-Uni a choisi de s'exclure provisoirement dès la signature du traité de Maastricht par une clause d'exception (opting-out) bien qu'il respecte tous les critères de convergence ; cette clause ne leur interdit pas d'adhérer ultérieurement mais le Royaume-Uni ne l'adoptera sans doute pas de sitôt. Tout nouveau pays désirant l'adopter ne peut le faire qu'après avoir satisfait aux critères de convergence. Les pays de l'Europe de l'Est entrés récemment dans l'Union adoptent l'Euro au fur et à mesure qu'ils se rapprochent des critères de convergence (ainsi, la Slovénie en 2007, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011). Pour cette raison, les pièces et billets émis depuis 2008 représentent désormais l'ensemble de l'Europe sans les frontières ; l'Euro a donc pour vocation de devenir la monnaie de l'Europe alors même que l'Union européenne n'y participe pas en totalité et qu'elle ne possède pas une véritable politique monétaire commune.

C'est néanmoins une construction inachevée car dix États de l'UE ne l'ont pas encore adopté.

Un instrument économique

Dans certains des pays ayant introduit l'euro, une augmentation de l'inflation a été constatée, notamment à cause d'un effet de rattrapage des prix qui avaient été bloqués avant l'introduction de l'Euro. L'Euro avait pour fonction d'apporter, à travers la monnaie unique, une cohésion des politiques économiques des membres de l'Union européenne en créant une zone de stabilité et d'harmonisation des taux de change. L'Euro a en effet cassé toute possibilité de spéculation d'une monnaie européenne contre une autre comme ce fut le cas dans les années 1990.

L'Euro assure ainsi la stabilité des taux de change et, du fait de la considération et des taux de change favorables (notamment par rapport au dollar) dont il bénéficie, il joue longtemps un rôle protecteur par rapport aux perturbations intérieures ou extérieures à la zone euro (par exemple, en ce qui concerne le prix des matières premières, notamment le pétrole, évalué en dollars).

La forte progression de la valorisation de l'Euro a par contre handicapé les exportations (les produits des pays de la zone Euro sont coûteux pour les acquéreurs extérieurs) et freiné en conséquence la

croissance économique.

La Banque centrale européenne (BCE), dont le siège est à Francfort (Allemagne) est indépendante des gouvernements ; sa politique est de limiter l'inflation mais ne joue aucun rôle dans le soutien de la croissance (cet objectif est second et subordonné au premier).

Le succès de l'Euro a été incontestable jusqu'en 2008 ; il devient en quelques années, dans les échanges internationaux, la seconde monnaie dans le monde (derrière le dollar américain) mais elle est la première par le nombre de billets en circulation.

Le débat sur la gouvernance de la zone Euro

Cependant, le rôle protecteur de l'Euro a montré ses limites avec la crise financière (2008-2009), en particulier pour les pays de la zone Euro fortement endettés comme la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Les difficultés de ces pays de la zone Euro ont entraîné une dépréciation de l'Euro par rapport au dollar.

Ces difficultés incitent les souverainistes à attaquer l'existence même de l'Euro, certains annonçant même sa disparition à court ou moyen terme. Des dirigeants politiques ont aussi remis en cause l'indépendance de la BCE vis-à-vis des gouvernements et réclament une politique monétaire « européenne » en faveur de la croissance comme la pratique la Réserve fédérale américaine ou la Banque d'Angleterre.

Elle a enfin provoqué un débat entre les pays de l'UE sur les modalités d'une aide à apporter aux pays de la zone Euro en difficulté et, plus généralement, sur la gouvernance de la zone euro. En mars 2010, un conseil européen décide que les pays de la zone Euro pourront se porter au secours d'un pays de la zone Euro en difficulté après que ce dernier ait fait appel au FMI (Fonds monétaire international) et ait reçu une aide substantielle de cette institution. Dans cette crise, la zone euro a montré des limites : surveillance budgétaire inadaptée, absence d'un mécanisme de gestion des crises, insuffisance de débats économiques. Certains économistes envisagent la création d'un Fonds monétaire européen qui à la fois inclurait un mécanisme de gestion des crises auquel contribueraient les Etats à risque et la possibilité d'exclure un pays qui ne respecterait pas les règles. Côté français, on insiste plutôt sur la façon de relancer l'économie européenne de façon concertée.

Malgré les attaques et les critiques dont il est l'objet, aucun pays ne veut vraiment sortir de l'Euro car cela poserait plus de problèmes que cela en résoudrait. Résoudre les problèmes de l'Euro suppose de poser clairement les enjeux politiques de la construction européenne : l'Euro est une monnaie sans Etat, alors que les Etats européens qui l'ont mis en place ne veulent pas aller plus loin et se doter des outils permettant vraiment de faire fonctionner l'Euro.

IV - Les perspectives de l'Union européenne

1 – Une intégration économique incomplète

L'Union européenne représente un marché de 500 millions d'habitants à haut niveau de vie. Avec la réalisation même partielle de l'union économique et monétaire, elle n'est pas une simple zone de libre-échange comme d'autres organisations. Toutefois, en l'absence de coordination de politiques économiques des Etats membres, le processus d'approfondissement reste inachevé. Les moyens d'action de l'Union demeurent modestes puisque son budget ne représente que 1 % du PNB européen.

Les instances de l'Union européenne se sont prononcées en faveur d'une « économie sociale de marché » mais il n'existe pas d'harmonisation des législations sociales (salaire minimum, protection sociale, durée du travail...) ni des législations fiscales. Cela provoque des tensions entre les pays qui utilisent la fiscalité comme une arme de compétitivité (comme l'Irlande) et ceux qui dénoncent une

concurrence déloyale et destructrice au sein de l'Union. Ce dumping fiscal et social perturbe le marché du travail (polémique du « plombier polonais » en France et surtout délocalisations industrielles en Europe de l'Est). En accentuant les inégalités de développement et en absorbant les moyens concentrés sur le rattrapage, l'élargissement a sans doute ralenti l'approfondissement.

2 – L'intégration politique en panne

L'Union européenne est porteuse d'un modèle politique imposé aux candidats à l'adhésion. La charte des droits fondamentaux de l'Union (traité de Nice en 2000) affirme des « valeurs » et non pas seulement des principes : « respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'état de droit... ». L'Europe communautaire n'est toutefois pas une puissance politique et militaire : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) prévue

par le traité de Maastricht a été quasi inexistante, les Etats membres ayant pris des positions diplomatiques divergentes (ainsi, lors du conflit dans l'ex-Yougoslavie, guerre en Irak).

L'espace Schengen, mis en place en 1995, est un espace de libre circulation des personnes entre les Etats signataires de la convention ; il regroupe 26 Etats de l'Union en 2008 (sauf l'Irlande et le Royaume-Uni) ainsi que des Etats non membres (Suisse, Norvège, Islande).

Par contre, le Royaume-Uni et le Danemark ont opéré un choix de retrait (« opting outé ») par rapport à l'euro.

Le risque est ainsi l'émergence d'une Europe « à la carte » qui manque de cohésion et dont le dénominateur commun serait le seul libre-échange.

L'élargissement de l'Union à 27 Etats a posé le problème du fonctionnement des institutions communautaires déjà perçues comme abstraites et lointaines par les citoyens. Le projet de traité constitutionnel soumis à un processus démocratique de ratification par voie référendaire ou parlementaire a connu un coup d'arrêt net en 2005 avec les « non » français et hollandais.

Le traité de Lisbonne (2007) est un accord modeste pour sortir de l'impasse institutionnel. En 2004, le projet de « traité établissant une constitution pour l'Europe » prévoyait une personnalité juridique pour l'Union fondant son existence internationale, un président pour l'Union, l'initiative populaire à partir du droit de pétition et une extension du pouvoir législatif pour le parlement. Entré en vigueur en décembre 2009, le traité de Lisbonne ne remplace ni les traités de Rome ni de Maastricht, mais les conserve tout en les modifiant. Il abandonne l'officialisation des symboles de l'Union européenne (devise, hymne, drapeau) et permet au Royaume-Uni d'échapper à certaines politiques communes. Toutefois, l'Europe possède désormais un président de l'Union élu par le Parlement et un Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité nommé par le Conseil européen. La faible notoriété publique des deux personnalités choisies (respectivement le Belge Van Rompuy et la Britannique Ashton) rend plus difficile la relance de la construction européenne et de la PESC.

3 – Quelles union pour l'Europe ?

Avec l'élargissement à 27, le fonctionnement même de l'UE est devenu un enjeu politique important. Différentes conceptions de la construction européenne s'affrontent depuis ses origines. Au début le débat était entre partisans de la supranationalité et souverainistes. Actuellement, les positions des pays sont plus nuancées.

Pour la France, l'Europe a pour fonction de garantir et d'amplifier sa puissance nationale. La conception française de l'Europe est d'abord celle d'une union d'Etats souverains, les choix nationaux devant prévaloir sur les décisions communautaires par une pratique privilégiée de la négociation intergouvernementale. Le discours français est cependant souvent ambigu, les hommes

politiques nationaux n'hésitant pas à rendre « Bruxelles » responsable de décisions auxquelles ils ont pourtant participé...

Du point de vue allemand, l'Europe politique doit être un Etat fédéral et non pas une fédération d'Etats. L'Allemagne attache une importance primordiale au fonctionnement d'un grand marché libéral. L'intégration des pays d'Europe orientale est une priorité absolue, pour des raisons économiques et politiques. Dans une Europe élargie, l'Allemagne retrouve sa place de grande puissance centrale, garante de la prospérité et de la stabilité de la région.

Le Royaume-Uni reste culturellement, politiquement et économiquement marqué par son caractère insulaire et son lien spécial avec les Etats-Unis. Il est à la fois partisan d'une union d'Etats souverains et attaché au grand marché libéral. Sa réserve officielle et traditionnelle face aux contraintes, notamment sociales, de la politique européenne, s'accompagne pourtant d'une grande implication des experts, banquiers et fonctionnaires britanniques dans les affaires communautaires.

Les derniers élargissements de l'UE rendent nécessaire une refonte de son fonctionnement. La construction reste inachevée ; chaque réforme importante appelle donc une autre réforme pour la compléter ; par exemple, l'euro appelle une politique sociale, budgétaire et fiscale commune qui n'existe toujours pas... De même, l'élargissement recule l'avènement d'un espace politique partagé qui serait le fondement même d'une démocratie européenne ; la démocratie requiert en effet un espace géographique borné par des frontières stables. De plus, l'élargissement par son hétérogénéité culturelle, sociale et économique croissante rend problématique à la fois le développement d'un sentiment commun d'appartenance à l'Union, la construction d'un intérêt européen commun, voire les compromis nécessaires à la mise en œuvre de politiques communes autres que le marché et l'euro.

Avec 27 pays membres, se pose le problème de savoir si on continue à gouverner l'UE comme avant ou non. Deux ou trois options étaient ouvertes. La solution britannique était de privilégier la dynamique économique du grand marché libéral en laissant sur la touche tout approfondissement politique ou social. La France et l'Allemagne étaient favorables à la rédaction d'une Constitution Européenne qui organiserait le fonctionnement politique de l'Europe sur des bases plus efficaces et démocratiques (un président de l'Union, une Commission vraiment élue par le Parlement européen lui-même issu du suffrage universel, un droit de pétition des citoyens...). L'échec du projet de Traité Constitutionnel européen en 2005 semble conduire vers une troisième solution, l'Europe à géométrie variable, constituée en fonction des besoins, avec des pays constituant le « noyau dur » et particulièrement engagés voire intégrés et d'autres qui attendent ou restent à l'écart.