

Historique

Les projets d'unification européenne après la Seconde Guerre mondiale

Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale vont chercher à mettre en place des structures nouvelles de coopération. Leur objectif est de prévenir tout conflit d'envergure sur le continent et d'aider à la reconstruction d'économies dévastées par cinq années de conflit. Après être restée longtemps une chimère, l'idée d'unité européenne connaît ses premières réalisations à l'intérieur des frontières de l'Europe occidentale.

À la demande des États-Unis qui en faisait une condition de leur assistance financière, **l'Organisation européenne de coopération économique** (OECE) est instituée par les accords de Paris du 16 avril 1948. Son objet est de répartir l'aide du plan Marshall. Regroupant initialement 18 États d'Europe de l'Ouest ainsi que le Canada et les États-Unis, l'OECE sera remplacée en 1960 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui s'élargira à l'ensemble des pays industrialisés.

Par ailleurs, la France, le Royaume-Uni et les pays du Benelux créent, par le traité de Bruxelles du 17 mars 1948, **l'Union occidentale**, une organisation de défense et d'assistance mutuelle en cas d'agression qui est principalement dirigée contre l'Allemagne. Lorsqu'il apparaîtra que la principale menace provient de l'Union soviétique et qu'il faut réarmer l'Allemagne, cette organisation s'élargira le 23 octobre 1954 à ce pays et à l'Italie et deviendra l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Enfin, du 7 au 10 mai 1948, se tient à La Haye, à l'initiative de mouvements européens et de diverses personnalités, le **Congrès de l'Europe**. Les congressistes veulent donner un nouvel élan au projet d'union politique entre États européens. Là, les débats font apparaître un clivage fort – déjà ! – entre partisans d'un pouvoir politique européen indépendant des États (les « fédéralistes ») et défenseurs d'une simple coopération intergouvernementale entre États souverains (les « unionistes »). Les textes adoptés sont ainsi très incisifs sur les objectifs à atteindre (suppression des obstacles au commerce, libre convertibilité des devises, coordination des politiques économiques, adoption d'une charte des droits de l'homme, etc.) mais restent très prudents sur les moyens institutionnels d'y parvenir.

Sa seule retombée concrète sera la **création le 5 mai 1949 du Conseil de l'Europe**, organisation de coopération intergouvernementale dont les compétences très générales couvrent la défense des droits de l'homme, le renforcement de la démocratie et le développement de la coopération dans les domaines les plus divers (culture, éducation, science, médias). Seules les questions de défense sont exclues de son intervention. Composé initialement de dix États européens, le Conseil de l'Europe s'est élargi par la suite à tous les pays européens et compte aujourd'hui 47 États membres.

La création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier : le laboratoire de la construction communautaire

Le 9 mai 1950, sur une idée de Jean Monnet, alors commissaire au Plan, le ministre des Affaires étrangères français, Robert Schuman, propose de **mettre en commun les productions française et allemande de charbon et d'acier** et de les placer sous le contrôle d'une Haute autorité commune ouverte aux autres États européens. La France cherche ainsi à empêcher toute nouvelle guerre avec l'Allemagne en mutualisant des produits indispensables pour les industries militaires. Par ce projet, le gouvernement français souhaite également **rationaliser un secteur en crise** menacé de surproduction, peut-être même brider le développement de l'industrie allemande du charbon et de l'acier dont la compétitivité est très supérieure à celle de ses concurrents. Mais au-delà de ces motifs de circonstance, le projet Schuman-Monnet se situe dans une perspective plus vaste. Il s'agit d'**amorcer la réconciliation entre la France et l'Allemagne** en créant un cadre multilatéral de coopération au sein duquel l'Allemagne serait placée sur un pied d'égalité avec ses partenaires. Au-delà, il est question de lancer un processus politique de coopération entre États européens devant conduire à une « Fédération européenne », ce terme figurant explicitement dans la déclaration du ministre français. Puisque les États sont réticents à déléguer leurs souverainetés, la démarche consiste à créer entre eux des solidarités de fait susceptibles de générer **un surcroît d'intégration politique**. L'annonce du plan Schuman constitue **un coup d'audace** dont le retentissement international est considérable. Il est immédiatement accepté par le chancelier Adenauer (qui, préalablement informé, avait fait connaître son accord). Ouvertes le 20 juin 1950, les négociations aboutissent le 18 avril 1951 à la signature à Paris, par six pays (la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas), du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La Grande-Bretagne refuse de participer aux négociations par hostilité à l'inspiration supranationale de l'entreprise et par souci de préserver ses liens avec le Commonwealth. L'ensemble des ratifications obtenues, le traité entre en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de cinquante ans.

Les principaux pouvoirs de décision et de gestion sont exercés par un **organe à caractère supranational et indépendant des États, la Haute Autorité**. Composée de neuf personnalités indépendantes désignées pour six ans par les gouvernements, elle dispose, à la différence de la Commission européenne qu'instituera le traité de Rome, de pouvoirs propres importants qui l'autorisent à adopter des actes obligatoires s'appliquant directement aux entreprises et aux États membres. Certaines

décisions importantes ne peuvent être prises qu'avec l'avis conforme du Conseil des ministres composé d'un membre du gouvernement de chaque État membre. La Haute Autorité peut être renversée à la majorité des deux tiers par une Assemblée commune, composée de 78 membres désignés par les parlements nationaux, dont les pouvoirs sont, pour le reste, consultatifs. Une Cour de justice est chargée de veiller au respect du traité et de trancher les différends entre les pays membres ou les personnes.

Le traité de Rome : la création de la Communauté économique européenne et d'Euratom

Avec l'échec du projet de Communauté européenne de défense (voir fiche n° 25), la démarche fonctionnelle d'intégration économique apparaît comme la seule méthode possible de relance de la construction européenne. L'option privilégiée par Jean Monnet est celle d'une extension des compétences de la CECA aux transports et à l'énergie nucléaire civile. À cette approche par addition de coopérations sectorielles les pays du Benelux préfèrent l'option d'une intégration économique générale. Mandaté par la conférence de Messine (1-3 juin 1955), un comité intergouvernemental, réunissant experts et représentants des gouvernements sous la présidence de Paul-Henri Spaak propose la conclusion de deux traités distincts, l'un pour la constitution d'une union douanière, l'autre pour la mise en place d'une communauté de l'énergie atomique (à laquelle la France, jugeant prématurée la constitution d'un grand marché, est principalement intéressée). Le rapport Spaak est approuvé par la conférence de Venise (29 mai 1956). Ouvertes en juin 1956, les négociations aboutissent à la signature par les six États membres de la CECA (France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas), le 25 mars 1957 à Rome, de deux traités établissant, l'un la Communauté économique européenne (CEE), l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ils entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958 pour une durée illimitée.

Le système institutionnel prévu par le traité instituant la CEE va bien au-delà d'une simple coopération intergouvernementale mais il ne reproduit **pas le modèle ouvertement supranational de la CECA**. La France a obtenu que les États restent maîtres du processus de décision arguant que l'objectif n'était plus seulement de nouer une coopération sectorielle mais de construire un marché commun général. Le traité crée une institution indépendante des gouvernements, la Commission, qui dispose du monopole de l'initiative mais, à la différence de la Haute Autorité, n'a **pas de pouvoirs propres** de décision (sauf en matière de concurrence). C'est le Conseil, composé des ministres représentant les États, qui possède **la réalité du pouvoir de décision**. Il adopte à l'unanimité les règlements et les directives mais à partir de la deuxième étape de la période de transition, ses décisions pourront être prises à la majorité qualifiée. Une Assemblée des Communautés européennes composée de 142 membres désignés par les parlements nationaux peut censurer la Commission mais, à la demande de la France notamment, ne dispose dans les matières législatives que d'un simple pouvoir d'avis. Enfin, une Cour de justice assure le respect de droit communautaire dans l'application et l'interprétation des traités. Sur le plan matériel, le traité de Rome prévoit la réalisation, avant le 31 décembre 1969, d'un **marché commun** ainsi que la mise en

place de **politiques communes** dans les domaines de l'agriculture, des transports et du commerce extérieur.

En dépit du caractère lacunaire de certaines de ses dispositions (le traité de Rome est un traité cadre qui fixe le principe de certaines politiques sans en détailler le fonctionnement) et d'omissions (rien sur l'aide aux régions, la coopération monétaire, l'industrie, la recherche ou la protection de l'environnement), le traité de Rome allait connaître une destinée hors du commun, à la fois **instrument d'une intégration accélérée des économies** européennes et **matrice d'importants transferts de souveraineté** au profit d'une construction politique sans équivalent dans le monde.

L'échec du plan Fouchet

À son arrivée au pouvoir en 1958, le général de Gaulle annonce qu'il veut promouvoir une **coopération politique nouvelle** plus respectueuse des souverainetés des États et capable de faire de l'Europe un pôle d'influence indépendant des deux superpuissances.

Constituée à l'initiative de la France, une commission intergouvernementale, présidée par Christian Fouchet, adopte le 19 octobre 1961 un plan prévoyant l'établissement par un nouveau traité d'une « Union d'États » dotée d'institutions communes propres (un Conseil des chefs d'État et de gouvernement prenant ses décisions à l'unanimité, un Conseil des ministres, etc.) et compétente dans des domaines non couverts par le traité CEE (politique étrangère, science et culture, défense).

Ce plan est aussitôt **critiqué par les partenaires de la France** qui y voient une prise de distance vis-à-vis de l'OTAN et une mise sous tutelle intergouvernementale des Communautés européennes. La nouvelle version du plan Fouchet présentée le 17 janvier 1962 n'apporte aucune réponse à ces inquiétudes. C'est **l'échec des discussions** sur l'Union politique entériné lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères du 17 avril 1962. Symbole de l'Europe des nations, le plan Fouchet a souvent mauvaise presse. En réalité, il était sur bien des points prémonitoire : sa proposition de Conseil de l'Union composé des chefs d'État et de gouvernement anticipait la création en 1974 du Conseil européen ; l'extension des compétences européennes à des domaines comme la politique extérieure, la défense, la science ou la culture ne sera réalisée que bien plus tard par l'Acte unique ou les traités de Maastricht et de Nice. On peut toutefois penser que chapeauté par une Union d'États fonctionnant à l'unanimité, le système communautaire n'aurait pas connu le même dynamisme (marché unique, euro...).

Le compromis de Luxembourg : la généralisation de la pratique de l'unanimité au Conseil

Le 31 mars 1965, la Commission présente devant l'Assemblée européenne une proposition de réforme du financement de la politique agricole commune prévoyant de remplacer les contributions des États membres par un système de ressources propres et d'élargir **les pouvoirs budgétaires du Parlement européen** : ce dernier pourrait

amender le projet de budget, les amendements approuvés par la Commission ne pouvant être rejetés par le Conseil qu'à l'unanimité. C'était donner à la Commission un rôle d'arbitre dans le déroulement de la procédure budgétaire. Pour faire passer cette initiative audacieuse, la Commission table sur l'attachement de la France à la PAC. Le calcul va se révéler erroné. En effet, le général de Gaulle va saisir l'occasion pour **remettre en cause l'extension du champ du vote à la majorité qualifiée** au Conseil prévue pour le 1^{er} janvier 1966, date du début de la troisième phase et dernière étape de la période transitoire en vue de l'instauration de l'union douanière. Le général de Gaulle refuse la proposition de la Commission et, le 1^{er} juillet 1965, rappelle à Paris le représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes. Pendant plus de sept mois, la France ne siège plus au Conseil. C'est la politique « de la chaise vide ». Le général de Gaulle demande une révision des traités afin de préserver l'unanimité au Conseil quand un gouvernement estimerait ses intérêts vitaux en cause et **une limitation du rôle de la Commission** (diminution de son pouvoir d'initiative, renforcement du contrôle par le Conseil). La crise est résolue par l'adoption le 30 janvier 1966 d'une déclaration commune connue sous le nom de « compromis de Luxembourg ». Dans la forme, ce texte **ne modifie pas les traités** : il s'agit d'une simple déclaration politique et non d'un protocole interprétatif comme le souhaitait initialement la France. Le texte demande à la Commission d'informer le COREPER des propositions législatives en préparation avant de les présenter au Conseil. Surtout, il souligne que lorsque des « intérêts très importants » d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, le Conseil s'efforcera, « dans un délai raisonnable », d'arriver à **des solutions unanimes**. L'interprétation de ce texte a donné lieu à des divergences. Pour la France, il signifie qu'il faut continuer à discuter jusqu'à ce que l'accord unanime soit atteint – ce qui revient à réintroduire subrepticement le droit de veto. Pour les autres États membres, il faut passer au vote majoritaire si les discussions se prolongent.

Dans la pratique, c'est le point de vue français qui s'impose. Sauf pour de rares questions d'ordre mineur, le Conseil va renoncer à voter et rechercher de façon quasi systématique l'unanimité sur des sujets qui, en vertu du traité, auraient dû faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Le processus de décision devient plus long. Les textes adoptés manquent de consistance. La Commission se voit affaiblie dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Même si, en quelques occasions, le recours au compromis de Luxembourg est refusé par la présidence du Conseil (la première fois en 1982 lorsque le Royaume-Uni tente de s'opposer à une hausse des prix agricoles), il faut attendre l'Acte unique pour relancer la pratique du vote majoritaire au Conseil.

L'Acte unique : une relance par l'intégration économique de la construction européenne

Afin de relancer la construction communautaire enlisée depuis plusieurs années, le Parlement européen adopte, en juin 1984, un projet de traité d'inspiration fédéraliste portant création d'une Union européenne, inspiré par le parlementaire italien Altiero Spinelli. En dépit d'intuitions stimulantes qui seront d'ailleurs reprises ultérieurement (création d'une citoyenneté de l'Union, co-décision entre le Parlement et le Conseil,

adoption par l'Union d'une déclaration des droits fondamentaux...), ce texte n'est pas réellement pris en compte par les gouvernements. Le Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) procède de manière plus classique en mettant en place **deux comités**, l'un sur l'Europe des citoyens (« comité Adonino ») qui n'aura pas de suite notable, l'autre sur les questions institutionnelles (« Comité Dooge »). Parallèlement, la Commission, présidée par Jacques Delors depuis juillet 1984, présente en juin 1985 un **livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur** qui propose de fixer au 31 décembre 1992 la réalisation d'un véritable marché unique sans frontières et de généraliser le vote à la majorité qualifiée pour l'adoption des 300 mesures nécessaires à l'élimination des obstacles physiques, techniques et fiscaux à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Saisi du rapport du comité Dooge et du livre blanc de la Commission, le Conseil européen de Milan (juin 1985) décide de convoquer, contre l'avis de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Grèce, **une conférence intergouvernementale** afin de réviser les traités. Les négociations sont d'une brièveté remarquable (trois mois de discussions !). L'Acte unique est signé le 17 février 1986 par neuf États sur douze, puis le 28 février 1986 par le Danemark (qui avait auparavant consulté son peuple par référendum), l'Italie et la Grèce. L'« Acte unique » est ainsi dénommé parce qu'il réunit dans un seul document des amendements au traité de Rome sur les institutions et les compétences communautaires et des dispositions nouvelles sur la coopération politique européenne qui sont hors traités communautaires. Le traité entre en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

L'Acte unique présente le double mérite d'**étendre le champ des compétences des Communautés à de nouveaux domaines** (cohésion économique et sociale, recherche et développement technologique, santé et sécurité des travailleurs, protection de l'environnement) et de consacrer **l'objectif de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992**. Pour faciliter l'adoption des textes nécessaires à la réalisation du marché intérieur, l'Acte unique étend le champ de la majorité qualifiée à de nombreux domaines liés à au marché intérieur, à l'exception importante de la fiscalité et de la libre circulation des personnes. Bien qu'une déclaration annexée précise que l'échéance du 31 décembre 1992 ne crée « pas d'effets juridiques automatiques », cette date aura un effet mobilisateur considérable auprès des gouvernements et des opinions publiques. De fait, la réussite est éclatante : plus de 90 % mesures prévues pour réaliser le marché unique sera adopté. Certains reprocheront à l'Acte unique d'avoir engagé les Communautés européennes dans la voie d'une **ouverture libérale des marchés** et créé ainsi les conditions d'un déséquilibre entre les volets économiques et sociaux de la construction européenne. On rappellera toutefois que l'Acte unique a été aussi à l'origine d'un renforcement de l'aide aux régions (adoption en 1988 du paquet Delors I) et du lancement de politiques nouvelles en matière de recherche ou de protection de l'environnement. La mise en œuvre – et le financement – de ces actions n'auraient pas été possibles si les États contributeurs au budget communautaire n'avaient trouvé des contreparties à l'augmentation de leur effort dans l'ouverture des marchés et l'augmentation de leurs exportations.

Le traité de Maastricht : le lancement de l'Union économique et monétaire

La chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, en même temps qu'il marque le début de l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, ouvre la perspective d'une unification du continent européen. La réunification allemande est engagée à marches forcées. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale se tournent vers la Communauté à laquelle elles espèrent adhérer. La conclusion du traité de Maastricht se veut une réponse cohérente à ce nouveau défi historique. Elle garantit qu'une Allemagne unie et forte de ses 80 millions d'habitants ne suivra pas une politique du « cavalier seul » et qu'elle poursuivra dans la voie de son engagement européen. Elle permet de renforcer les institutions et de lancer de nouveaux « chantiers » (l'Union économique et monétaire) avant l'entrée des États d'Europe centrale et orientale.

En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg prend la décision à onze (avec l'opposition du Royaume-Uni) de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG) sur l'Union économique et monétaire. À la suite d'une initiative commune du président Mitterrand et du chancelier Kohl, le Conseil européen de Dublin de juin 1990 décide que, parallèlement, se tiendrait une autre conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Les deux CIG commencent leurs travaux le 15 décembre 1990. Le traité est adopté par le Conseil européen de Maastricht (décembre 1991) et signé le 7 février 1992 par les douze États membres de la Communauté. Une révision constitutionnelle s'avère nécessaire en France (à la suite d'une réunion du Congrès le 25 juin 1992) après que le Conseil constitutionnel ait jugé le traité contraire à la Constitution (décision du 9 avril 1992). Des référendums sont organisés en Irlande, en France (faible victoire du « oui » le 20 septembre 1992) et au Danemark. Le vote négatif du peuple danois, le 2 juin 1992, bloque l'entrée en vigueur du traité. Pour sortir de l'impasse, le Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992) accorde au Danemark quatre dérogations sur la monnaie unique, la défense commune, la coopération judiciaire et la citoyenneté. Par un nouveau référendum organisé le 18 mai 1993, le peuple danois approuve le traité ainsi complété. Le traité sur l'Union européenne entre finalement en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Le traité de Maastricht prend la forme d'un nouveau traité sur l'Union européenne (TUE) modifiant les traités communautaires existant (Communauté européenne, CECA, Euratom) et instituant des formes nouvelles de coopération (une politique étrangère et de sécurité commune en son titre V et une coopération dans les domaines des affaires intérieures et de justice en son titre VI). Le nouveau traité étend le champ de la **majorité qualifiée**, instaure une **procédure nouvelle de codécision** qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil et accroît les pouvoirs de contrôle des députés européens (consultation sur la nomination de la Commission, possibilité de créer des commissions temporaires d'enquêtes, droit de pétition). Consacrant les conclusions du rapport Delors, le traité de Maastricht prévoit l'achèvement de l'Union économique et monétaire selon **un processus irréversible en trois étapes** devant aboutir, au plus tôt le 1^{er} janvier 1997 et au plus tard le 1^{er} janvier 1999, à la création de la monnaie unique. Le traité de Maastricht poursuit enfin dans la voie ouverte par l'Acte unique en étendant

le **champ d'intervention de la Communauté** à six nouveaux domaines (éducation, formation professionnelle, culture, santé publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, industrie) tout en consacrant le **principe de subsidiarité** dans l'exercice des compétences partagées.

Le traité d'Amsterdam : la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

Le traité de Maastricht prévoyait **la convocation d'une conférence intergouvernementale** en 1996 afin de faire un bilan de certaines de ses dispositions, notamment celles relatives aux piliers intergouvernementaux. Mais les quinze ne souhaitent pas rééditer le précédent de janvier 1995 lorsque l'Union s'est élargie à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède sans que son cadre institutionnel et juridique ait été au préalable réformé. Ils entendent saisir l'occasion de cette nouvelle révision pour adapter les institutions à la perspective du prochain élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Ouverte en mars 1996, la conférence intergouvernementale aboutit, après de longues négociations qui ont couvert trois présidences successives, à un accord à « l'arraché » lors du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997). Le traité est signé le 2 octobre 1997. Des référendums sont organisés en Irlande et au Danemark. En France, après décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997 déclarant que ce traité comportait des dispositions contraires à la Constitution, la ratification parlementaire intervient après révision de la Constitution (par réunion du Congrès le 25 janvier 1999). Le traité d'Amsterdam entre en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Le traité énumère les principes de démocratie et de respect des droits fondamentaux sur lesquels repose l'Union et, en cas de violation grave et persistante de ces principes, ouvre la possibilité de suspendre l'État membre fautif de certains droits. Afin d'améliorer la visibilité de l'action extérieure de l'Union, un **haut représentant pour la politique étrangère et la sécurité commune** est institué. Les pouvoirs du Parlement européen sont renforcés puisqu'il obtient le droit d'approuver par vote la désignation du président de la Commission, puis celle des autres commissaires et que le champ de la procédure de codécision est étendu à de nouveaux domaines. Il a été parfois dit que le traité d'Amsterdam n'était porté par aucun projet politique comme l'Acte unique (le marché intérieur) ou le traité de Maastricht (la monnaie unique). Il est vrai que ce traité n'élargit qu'à la marge le champ des compétences de l'Union. Mais ce serait ignorer les dispositions importantes prises pour donner une **dimension sociale** à la construction communautaire (intégration dans le traité CE du protocole sur la politique sociale qui était annexé au traité de Maastricht) et pour réaliser **un espace commun de liberté, de sécurité et de justice** (communautarisation d'une partie du 3^e pilier, intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union). En réalité, le principal défaut du traité d'Amsterdam est d'avoir **échoué à réformer les institutions** pour les préparer à l'élargissement. Le vote à la majorité qualifiée est appliqué à bon nombre de dispositions nouvelles du traité (emploi, égalité des chances entre les hommes et les femmes, santé publique, transparence, lutte anti-fraude...) mais ne se substitue au vote à l'unanimité que pour une seule disposition déjà existante (celle relative à la