

Chapitre 3-1 : Quel est l'impact de la construction européenne sur l'action publique ?

Notions : Principe de subsidiarité, gouvernance multi-niveaux

Indications complémentaires :

On présentera les caractéristiques institutionnelles (Parlement européen, Commission européenne, Conseil européen) et politiques de l'Union européenne. À partir de quelques exemples, on présentera les effets de la construction européenne sur la conduite de l'action publique.

Introduction

I- Comment s'organise le pouvoir entre les institutions européennes?

A- Le conseil européen

B- Le triangle institutionnel

II- Comment s'articulent les différents niveaux de décision en Europe ?

A-La répartition des compétences entre l'UE et les Etats membre

B- Comment l'Union Européenne influence-t-elle les politiques publiques nationales ?

C-Quels sont les effets de l'europanisation de l'action publique ?

Introduction : La construction européenne est un mouvement historique, de nature économique et politique d'intégration de pays européens dans un ensemble politique plus vaste. Ce mouvement implique pour les Etats membres des pertes de souveraineté dans les domaines où des compétences sont mises en commun (ex : la politique monétaire)

Comment plusieurs niveaux de décision politique peuvent-ils s'articuler ? Quelle est la légitimité de chaque niveau, comment se répartissent les compétences supra, intra et infra nationales ?

Aussi la construction d'une communauté politique supranationale entraîne forcément des transformations démocratiques importantes. Comment créer une communauté politique dépassant le cadre de l'État sans une solide culture commune, et surtout avec des cultures nationales toujours très fortes ?

I- Comment s'organise le pouvoir entre les institutions européennes?

Doc 1 Vidéo "s'y retrouver avec les institutions européennes"

Q1) Quelles sont les trois grandes institutions européennes?

Le parlement, le conseil de l'Union (et conseil européen), la commission.

Q2) Quelles sont les institutions législatives? Exécutives?

-Législatifs : Conseil de l'Union (conseil des ministres), parlement européen.

- Exécutif : commission

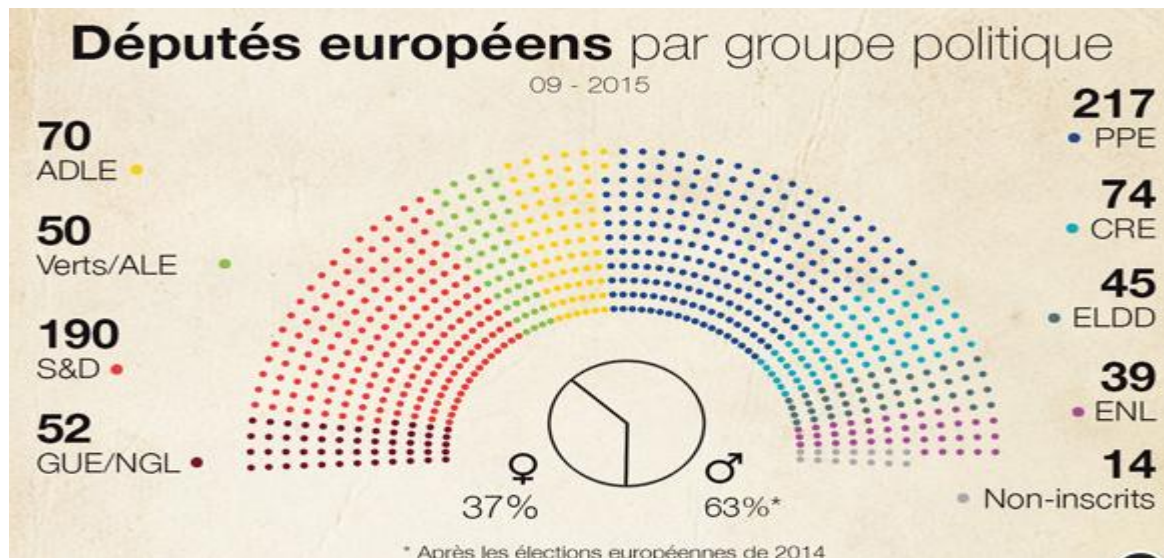
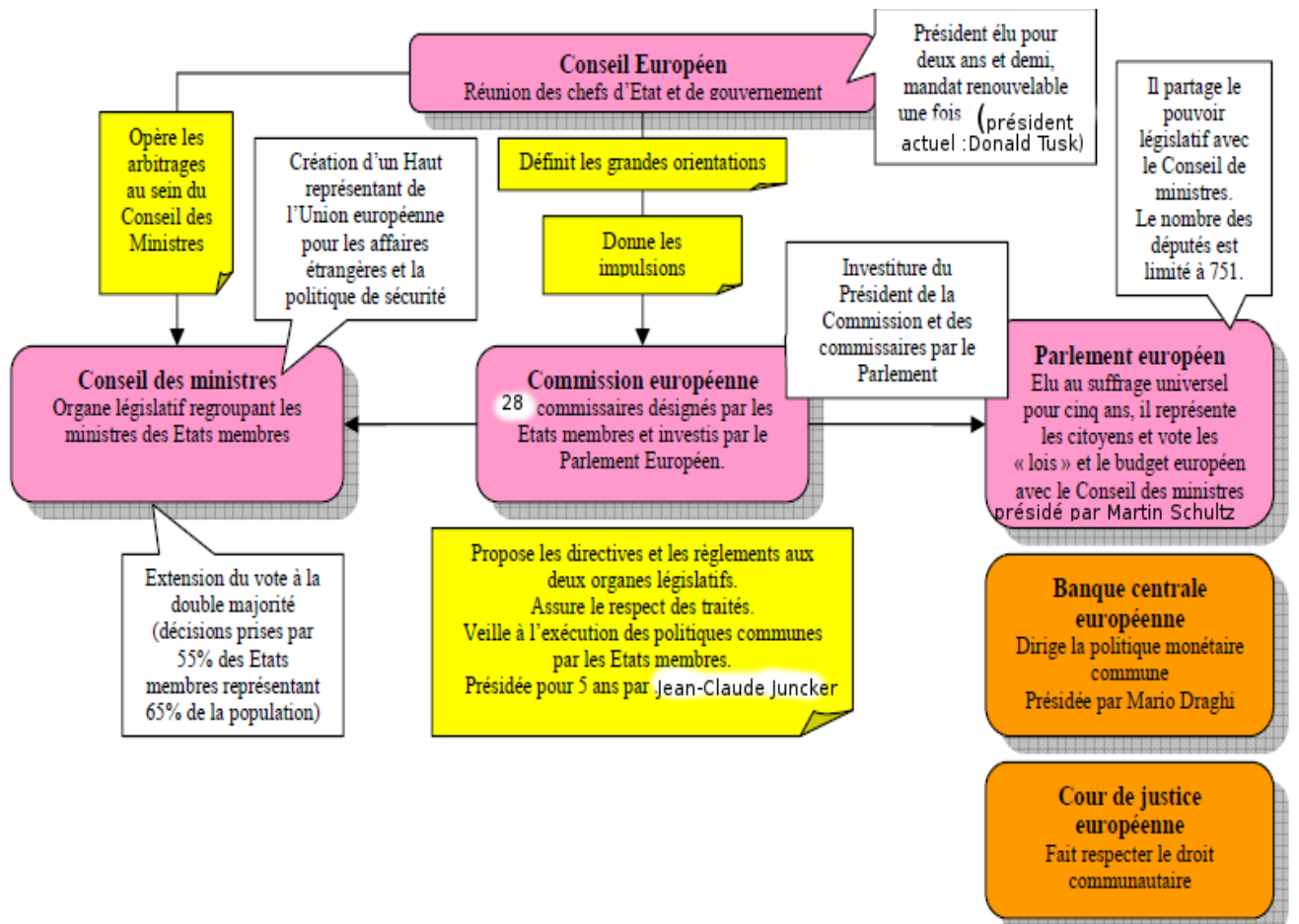
A) Comment se prennent les décisions de l'Union Européenne ?

Doc 2 – Le triangle institutionnel européen

A-Plus qu'une confédération d'États, moins qu'un État fédéral, l'Union européenne est une construction nouvelle qui n'entre pas dans une catégorie juridique classique. Elle se fonde sur un système politique original en permanente évolution depuis plus de cinquante ans. Les traités sont à l'origine de nombreux actes juridiques qui ont une incidence directe sur la vie quotidienne des citoyens européens. C'est le cas notamment des règlements, directives et recommandations adoptés par les institutions de l'Union. Ces lois, et de façon plus générale les politiques de l'Union européenne, sont le résultat de décisions prises par des institutions reliant le Conseil européen et le Conseil de l'Union, qui représentent les États membres, le Parlement européen, représentant les peuples, et la Commission, organe indépendant des États et garante de l'intérêt général des Européens.

Pascal Fontaine, "Douze leçons sur l'Europe", Commission européenne, 2010 ; Europa.eu, "Institutions et autres organes de l'UE", 2013

b-



	Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens)	214
	Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen	189
	Groupe des Conservateurs et Réformistes européens	73
	Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe	70
	Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique	52
	Groupe des Verts/Alliance libre européenne	49
	Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe	46
	Groupe Europe des Nations et des Libertés	39
	Non-inscrits	16
Total		748

Exercice 1 : A l'aide du document 1, complétez le texte avec les mots suivants : intergouvernemental (X 2), pour 2 ans et demi, 27, législatif (X2) d'impulsion politique, communautaire (X2), exécutif, 65%, 55%, droit d'initiative, budget, suffrage universel.

A- le Conseil européen (différent du conseil de l'Union européenne)

C'est l'organe d'orientation et d'impulsion politique .

C'est un organe intergouvernemental (il représente les intérêts nationaux des États membres)

Le Conseil européen s'est toujours emparé de questions centrales ou décisives pour l'évolution de l'Union. Depuis le Traité de Lisbonne (2009), le président du conseil européen est élu pour 2 ans et demi, il anime le Conseil européen, assure la représentation extérieure de l'Union pour ce qui est de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune). Actuellement c'est Donald Tusk

Composition du Conseil européen : Les chefs d'Etat ou de gouvernement + le président du conseil européen. Il se réunit 2 fois par semestre à Bruxelles

B- le triangle institutionnel : parlement, commission, conseil de l'Union européenne (ou conseil des ministres)

- La commission

C'est un organe exécutif et communautaire.

Installée à Bruxelles, la Commission européenne, créée par le traité de Rome en 1957, incarne la légitimité communautaire et constitue le versant supranational des institutions européennes. Sa mission est de promouvoir l'intérêt général de l'Union et de prendre les initiatives appropriées à cette fin. La Commission est composée d'un commissaire par État membre, soit 28 commissaires. Depuis le traité de Maastricht en 1992, la durée du mandat des commissaires est de cinq ans.

Le président de la commission est désigné par le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement puis élu par le parlement européen, le Conseil européen, en accord avec le président de la commission nouvellement élu arrête la liste des 28 membres suggérés par les Etats membres. L'ensemble président + commissaires doit ensuite être approuvé par vote du parlement. Une commission est élue pour 5 ans

Compétences :

-c'est principalement le droit d'initiative : la Commission soumet des proposition d'actes juridiques au Conseil et au Parlement, elle décide donc des sujets qui doivent être traités par les Etats et le Parlement (notion d'agenda de première), et de la nature des solutions.

- en tant qu'organe exécutif de l'Union elle exécute les actes adoptés par le conseil et met en œuvre son budget

- elle est la gardienne des traités et veille à leur exécution : à l'égard des entreprises elle veille au respect des règles de concurrence, et peut infliger des amendes (Microsoft), à l'égard des Etats membres elle veille à faire cesser les aides publiques qui pourraient fausser la concurrence, elle demande alors à la cour de justice d'infliger une amende à l'Etat jugé fautif. (NB article sur la sanction de l'entente illégale entreprise de roulement à bille)

- Le parlement

C'est un organe **législatif** et **communautaire**. Le Parlement européen est l'institution qui représente la démocratie des peuples.

Les députés européens sont élus au **Suffrage universel** depuis 1976 selon un mode de scrutin proportionnel. La durée d'une législature est de 5 ans. Actuellement, le Parlement européen est composé de 751 députés élus dans les 28 pays membres de l'Union. Le nombre de députés européens par pays varie en fonction de la taille de celui-ci.

Compétences : Le Parlement a quatre fonctions principales :

–Examiner et adopter les actes législatifs européens : en coopération avec le Conseil de l'Union européenne, le Parlement décide des lois à adopter parmi celles proposées par la Commission, dans des domaines variés tels que l'agriculture, l'immigration, etc.

- Contrôler les activités des autres institutions de l'Union, et particulièrement celles de la Commission européenne. C'est, par exemple, le Parlement qui approuve la composition de la Commission européenne, et il peut forcer celle-ci à démissionner en cours de mandat. Le Parlement doit s'assurer du bon fonctionnement démocratique de la Commission.

–Adopter et contrôler l'exécution du **budget** de l'Union.

-Il élit le président de la Commission et approuve la Commission en tant que collège. Il peut voter une motion de censure, obligeant la Commission à démissionner

Nouveautés

Depuis le traité de Lisbonne de 2009, le Conseil européen — qui réunit les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'UE lors de sommets réguliers — doit tenir compte des résultats des élections européennes pour choisir le candidat à la présidence de la Commission. Le Parlement européen émet ensuite un vote sur ce candidat et élit le nouveau président.

En 2013, le Parlement européen a adopté une résolution invitant les partis de l'ensemble de la classe politique à désigner leur candidat à ce poste. Selon cette résolution, les candidats devraient ensuite se présenter et exposer leur programme en personne dans tous les pays de l'UE.

- Le conseil de l'Union européenne

C'est un organe **législatif**.

C'est un organe **intergouvernemental**

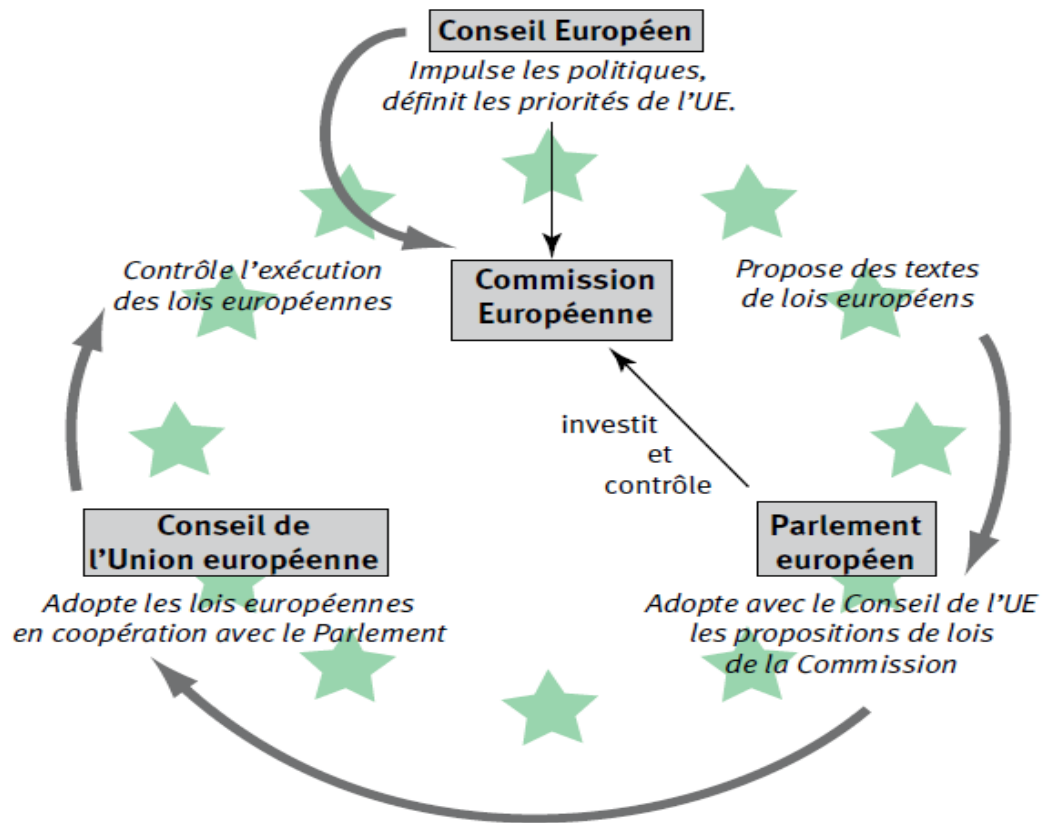
Composition : Le Conseil de l'Union européenne rassemble uniquement les ministres des États membres concernés par l'ordre du jour de la réunion (par **exemple, les 2 ministres de l'Agriculture se retrouvent lorsque le Conseil** de l'UE examine des questions portant sur l'agriculture). Il y a donc une dizaine de formations différentes du Conseil de l'Union européenne en fonction des grands thèmes abordés.

9 formations différentes ; Affaires générales et relations extérieures, Affaires économiques et financières, Justice et affaires intérieures, Emploi politiques sociales santé et consommateurs, compétitivité, transports télécom et énergie, agriculture et pêche, éducation jeunesse et culture.

Compétences du conseil :

Le Conseil de l'Union européenne partage avec le Parlement le pouvoir décisionnel quant à l'adoption des lois. C'est lui qui entérine le budget de l'Union, qui valide les accords entre l'UE et le reste du monde, qui coordonne les politiques menées au sein de l'Union. C'est un organe très important dans le dispositif institutionnel européen, probablement plus que le Conseil européen. Les modalités du vote sont importantes car elles influencent la représentativité des États membres au sein de ce Conseil. La règle de la majorité qualifiée avec la modalité dite de double majorité **55%** des États représentant au moins **65 %** de la population est la modalité de vote la plus fréquente.

Exercice 2: Schéma bilan : Entourez en rouge les institutions intergouvernementales et en vert les institutions communautaire. Surlignez d'une couleur les institutions législatives et d'une autre couleur l'institution exécutive



II) Comment s'articulent les différents niveaux de décision en Europe ?

L'Union européenne ne constitue pas un Etat au sens classique du terme. Elle ne dispose donc pas d'un gouvernement en tant que tel comme nous l'avons vu. Pourtant, des lois sont élaborées (directives, règlements, recommandations) et sont exécutées dans de nombreux domaines. Dès lors, pour rendre compte du processus de fabrication de l'action publique (action menée par les autorités étatiques) à l'échelle européenne on utilise le terme de « gouvernance » (mode de gouvernement organisé sur la base d'une coopération, d'un partenariat ou d'un contrat, entre une pluralité d'acteurs aussi bien publics que privés).

Loin d'être un système politique centralisé et pyramidal, l'Union Européenne oblige une pluralité d'acteurs (publics et privés), intervenant à différents niveaux (européen, national, régional, local) et dans différents secteurs d'activités à collaborer entre eux pour élaborer les politiques publiques. C'est pourquoi on peut qualifier le mode de construction de l'action publique propre à l'Union Européenne de gouvernance multi-niveaux. La gouvernance multi-niveau est une action coordonnée de l'Union européenne, des états membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union Européenne. Cela repose sur un processus de prise de décision qui consiste à organiser des partenariats entre les différents niveaux de responsabilité des pouvoirs politiques (locaux, régionaux, nationaux, européens) pour mettre en œuvre des politiques européennes.

A-La répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres

□ Les actes juridiques européens :

L'union européenne, dans ses domaines de compétences, peut édicter des actes juridiques, qui viennent alors encadrer les actions publiques des Etats membres :

□ **Le règlement** est un acte juridique européen, se sont des actes législatifs contraignants. Ils doivent être mis en œuvre dans leur intégralité, dans toute l'Union européenne. Par exemple, le règlement « Reach

» adopté par le Parlement européen et le Conseil en 2006 modernise la législation européenne en matière de substances chimiques, et met en place un système intégré unique d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques dans l'Union européenne.

□ **La directive** quant à elle est un acte juridique européen pris par le Conseil et le Parlement. Les directives sont des actes législatifs qui fixent des objectifs à tous les pays de l'UE. Toutefois, chaque pays est libre d'élaborer ses propres mesures pour les atteindre. Ainsi, la directive sur les droits des consommateurs interdit les frais et les coûts cachés sur internet et étend le délai durant lequel les consommateurs peuvent se rétracter et annuler un contrat de vente. Les États membres doivent donc transposer la directive dans leur droit national. Il s'agit de rédiger ou de modifier des textes du droit national afin de permettre la réalisation de l'objectif fixé par la directive et d'abroger les textes qui pourraient être en contradiction avec cet objectif. La non-transposition d'une directive peut faire l'objet d'une procédure de manquement devant la Cour de justice de l'Union européenne (comme cela a été le cas avec la directive sur le contrôle de la dissémination d'OGM pour la France).

□ Enfin, **les recommandations** et avis n'ont pas force obligatoire.

□ **Comment se répartissent les compétences entre l'Union européenne et les États membres ?**

La répartition des compétences entre l'UE et les États membres date du traité de Lisbonne (2007)

On distingue :

- les compétences exclusives de l'UE qui ont fait l'objet d'un transfert total des États membres à l'Union (exemple de la politique commerciale, unions douanière, Politique monétaire, politique commune de la pêche, taxe extérieur commun). Directives, règlements

∞ les compétences partagées entre l'UE : Parmi ces compétences se trouvent l'espace de liberté, de sécurité et de justice (dont la politique d'immigration et le droit d'asile), l'environnement, la politique de l'énergie et les transports. Directives, règlements

∞ Dans le domaine des **compétences de coordination**, l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui, de soutien et de coordination des mesures prises par les États membres. Contrairement aux compétences partagées, les États membres gardent leur plein droit de légiférer et l'Union ne peut prendre aucune mesure contraignant les États membres. Ces domaines de compétences de coordination sont les suivants : la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la protection civile et la coopération administrative

- les États membres et les compétences exclusives des États membres. (exemple de la **protection sociale, fiscalité**)

□ **Quel est le principe sur lequel se base les compétences partagées ?**

Le principe de subsidiarité consiste à ne faire réaliser par un échelon supérieur (l'UE) que ce que l'échelon inférieur (un État membre) effectuerait de manière moins efficace. Ce principe vise à limiter les transferts de pouvoir au niveau supérieur que dans les cas où il est possible de montrer qu'agir à un niveau supérieur assure un meilleur résultat. Ce principe permet de définir les interventions de l'UE et des États membres dans le cadre du domaine de **compétences partagées**. En termes démocratiques, ce principe vise à assurer, autant que faire se peut, une intervention au niveau institutionnel le plus « bas » (c'est-à-dire « au plus près des citoyens »).

Art 5 – « *La Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou de l'effet de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* »

Exemple : Dans le cadre de la compétence des transports, partagée entre l'Union européenne et les États membres, quelle instance a le pouvoir d'interdire certaines compagnies de voler en Europe ? En quoi cette action publique est-elle partagée entre l'Union et ses États membres ?

C'est la Commission européenne qui a le pouvoir d'interdire à une compagnie aérienne d'utiliser l'espace aérien européen. Elle partage avec les États membres les enquêtes et diagnostics réalisés sur les avions des compagnies aériennes.

Avec la construction européenne, les États membres ont donc transféré une partie de leurs compétences nationales à l'Union, ce qui a des effets concrets sur la conduite de l'action publique, entendue comme l'ensemble des mesures engagées par les pouvoirs publics pour répondre à un problème social.

B- Comment l'Union Européenne influence-t-elle les politiques publiques nationales ?

- Avec la construction européenne, les Etats membres harmonisent progressivement leurs politiques publiques ou du moins tendent à une relative convergence. Dans cette optique, l'élaboration d'un droit européen peut orienter (recommandations) voir contraindre (directives, règlements) les pays membres à modifier leur politiques publiques ou le droit national.

Exemple de l'harmonisation de l'enseignement supérieur : Les systèmes d'enseignements nationaux se sont transformés afin de converger et de présenter un réel système d'enseignement européen, ils se sont harmonisés. L'organisation L (licence), M (master), D (doctorat) ou encore la validation des années d'études selon l'European Credits Transfer System (ECTS), système de points attribués à chaque enseignement qu'il faut obtenir pour valider son année, montrent l'harmonisation des systèmes d'enseignement européens

C Quels sont les effets de l'eupéanisation de l'action publique ?

1. L'Européanisation de l'action publique correspond à l'influence de l'intégration européenne sur les politiques et les acteurs nationaux. Elle s'effectue par différents vecteurs :

☐ **La constitution d'un agenda politique européen** : alors qu'auparavant la formulation des problèmes dignes d'une action publique était essentiellement nationale, elle est de plus en plus transférée au niveau européen. C'est particulièrement clair pour la politique environnementale (imposée à l'agenda politique français par l'UE) et par la politique agricole (les réformes de la PAC rythment l'agriculture : lutte contre les excédents, prise en compte des conséquences environnementales...).

☐ **La primauté du droit européen** : le droit européen encadre l'action des pouvoirs publics au niveau national. Le droit européen (les traités mais aussi les règlements, directives, et décisions) l'emporte sur toute disposition contraire du droit national : c'est le principe de primauté. C'est le cas dans les trois politiques publiques étudiées, qui sont fortement encadrées par le dispositif législatif et réglementaire européen. Ainsi, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'insalubrité de ses prisons. On considère que 37% de la législation nationale procèdent des règlements et directives européens.

☐ **La socialisation européenne des acteurs** : apprentissage de normes, de valeurs, de référentiels européens qui structurent les représentations des acteurs de l'action publique et sont mis en œuvre dans la construction des politiques publiques nationales. C'est le cas dans tous les domaines de politiques publiques concernés. En ce qui concerne la politique de l'immigration, les échanges entre policiers, gendarmes et fonctionnaires des différents pays ont contribué à la constitution d'un référentiel commun.

Exercice Conclusion : L'Union européenne est construite sur le double principe d'une **gouvernance multiniveaux** et de la **subsidiarité**. Cela signifie que tous les échelons de décisions (local, régional, national, communautaire) devraient être mobilisés pour mener à bien l'action publique, tout en ayant le souci de laisser au niveau le plus pertinent le droit de décider. Les institutions européennes reposent quant à elles sur un mélange complexe entre institutions fédérales (Commission et Parlement) et **intergouvernementales** (Conseil européen, Conseil de l'Union européenne).

Approfondissement : pas le temps

DOC A/ L'Union européenne menace-t-elle la souveraineté des démocraties ?

À l'occasion de la crise, le débat rebondit entre eurosceptiques et euphiles.

La gestion de la crise des dettes publiques provoque désormais une inquiétude sur le sens même de la démocratie en Europe. Elle a en effet été perçue comme exclusivement technocratique en raison des rôles majeurs que la BCE, la Commission européenne et le FMI – la « troïka » – y ont tenus. De plus, les décisions du Conseil européen ont semblé suspendre au nom de l'urgence financière les mécanismes ordinaires des démocraties nationales : ce qu'il décide prend force de loi pour les États membres, sans qu'aucune discussion démocratique nationale soit possible ensuite. Par ailleurs, le Parlement européen n'a pas réussi à s'affirmer aux yeux des citoyens comme le lieu où s'opèrent les choix démocratiques des Européens sur la gestion de la crise.

Prenant prétexte de l'élection présidentielle en France, les journalistes Christophe Deloire et Christophe Dubois décrivent cette évolution dans leur *Circus politicus*. Pour eux, la gouvernance européenne vide désormais la démocratie nationale de son sens. Elle fait donc de l'élection présidentielle, comme de toute la vie politique nationale, un « cirque » sans importance. Le vrai pouvoir n'est plus à Paris, mais à Bruxelles. Par ailleurs, le sens même des décisions prises, privilégiant les intérêts des acteurs des marchés financiers sur le bien-être des populations les plus vulnérables, a fait dire au poète allemand Ingo Schulze que nous allions vers une « démocratie compatible avec les marchés ». L'écrivaine Susan George dans son pamphlet, *Cette fois, en finir avec la démocratie*. Le rapport Lugano II, propose une vision similaire d'une Union européenne désormais toute dévouée à la défense de la finance et hostile à l'État providence.

Mais, au-delà de ce renouveau des critiques eurosceptiques, l'année 2012 aura surtout été marquée par la montée en puissance d'une critique europhile de cette gestion technocratique de la crise européenne. C'est surtout Jürgen Habermas qui a mis sa notoriété au service de cette nouvelle cause. Il faut sauver l'Union européenne de ce qu'il nomme « le fédéralisme de l'exécutif ». Pour lui, l'Europe ne peut se faire en sacrifiant son héritage démocratique. Il refuse ainsi de continuer avec les accords entre bureaucraties et exécutifs nationaux derrière des portes closes. Il propose de mettre désormais cartes sur table et d'inviter les peuples à s'exprimer sur leur avenir commun en créant une démocratie européenne.

Christophe Bouillaud, le 11/12/2012, magazine *Sciences humaines*.

Question : En quoi l'actualité de « la crise des dettes publiques » permet de faire émerger des critiques par rapport aux institutions de l'UE ?