

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

Plan : I/ Quelles sont les caractéristiques institutionnelles et politiques de l'Union européenne ? II/ Quels sont les effets de l'eupéanisation sur la conduite de l'action publique ?	
Indications officielles On présentera les caractéristiques institutionnelles (Parlement européen, Commission européenne, Conseil européen) et politiques de l'Union européenne (I). À partir de quelques exemples, on présentera les effets de la construction européenne sur la conduite de l'action publique (II)	Notions au programme Action publique, Principe de subsidiarité, gouvernance multi-niveaux
	Notions complémentaires Triangle institutionnel (Parlement européen, Commission européenne, Conseil européen), codécision, eupéanisation

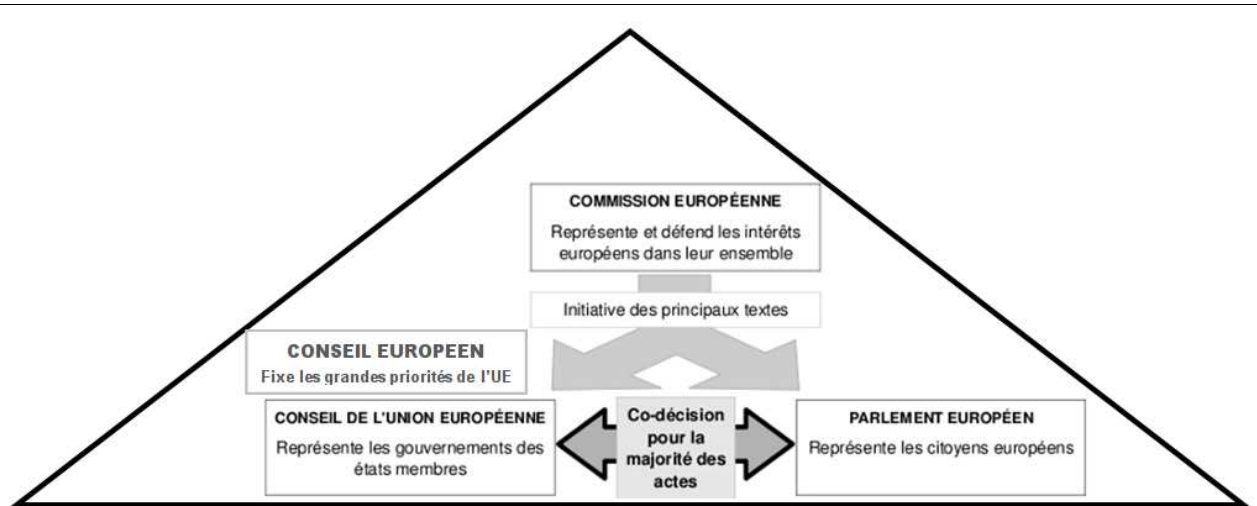
I/ Quelles sont les caractéristiques institutionnelles et politiques de l'Union européenne ?

A/ Le triangle institutionnel européen

Document 1 :

L'Union européenne : un triangle institutionnel

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 le triangle institutionnel 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.



(a) "L'intérêt des Etats membres" : le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne
 - Le Conseil européen donne à l'UE sa direction politique globale. Dirigé par un président - actuellement Herman Van Rompuy, il est composé des chefs d'État et de gouvernement des États membres et du président de la Commission. Il se réunit au moins une fois par semestre, pendant plusieurs jours. Il fixe les grandes priorités de l'Union Européenne.

- Le Conseil de l'Union européenne (le Conseil de ministres) est une institution décisionnelle importante de l'Union européenne. Chaque pays de l'Union en exerce la présidence par rotation, pour une durée de six mois. Il réunit les ministres des pays membres de l'UE selon la matière inscrite à l'ordre du jour : affaires étrangères, agriculture, industrie, transports, environnement, etc. Il adopte la législation de l'UE, coordonne les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres, signe des accords entre l'UE et d'autres pays européen, approuve le budget annuel de l'UE, définit la politique étrangère et de défense de l'UE, et coordonne la coopération entre les tribunaux et les forces de police des Etats membres.

(b) "L'intérêt des peuples" : Le Parlement européen

Le Parlement européen est l'organe d'expression démocratique et de contrôle politique de l'Union qui participe également au processus législatif. Depuis 1979, ses membres sont élus au suffrage universel tous les cinq ans. Ses compétences se sont constamment étendues au fil des traités (co-décision, droit d'initiative...).

Le parlement examine et adopte les actes législatifs européens avec le Conseil de l'Union, il examine et adopte le budget de l'UE avec le Conseil, et enfin il constitue l'organe de contrôle démocratique de l'Union : il dispose du pouvoir de renverser la Commission en adoptant une motion de censure à la majorité des deux tiers.

(c) "L'intérêt général de l'Union" : la Commission européenne

La Commission européenne est l'un des organes clés du système institutionnel de l'Union européenne. Ses membres sont nommés pour cinq ans d'un commun accord par les États membres après un vote d'investiture du Parlement. La Commission jouit d'une large indépendance dans l'exercice de ses attributions. Elle incarne l'intérêt commun et ne doit se soumettre à aucune injonction de l'un ou l'autre État membre.

Elle est l'initiatrice de la politique communautaire, car elle est chargée de présenter des propositions législatives. Gardienne des traités, elle veille à la mise en œuvre des règlements et des directives adoptés par le Conseil et le Parlement.. Enfin, elle exécute le budget de l'UE. Elle dispose d'un large pouvoir dans la conduite des politiques communes dont le budget lui est confié: recherche et technologie, aide au développement, cohésion régionale, etc.

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

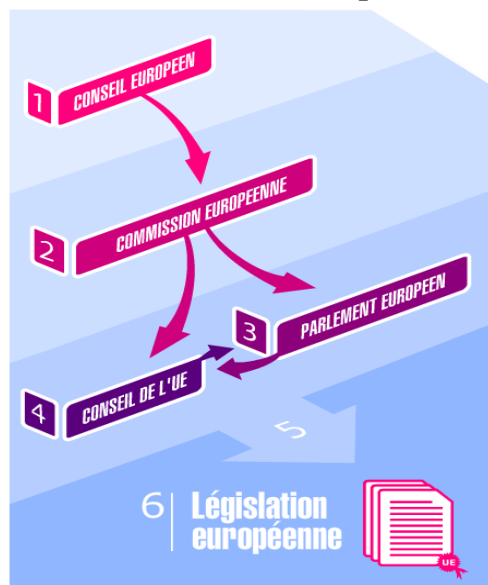
Q1 : Pourquoi Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, a-t-il pu qualifier l'Union Européenne d' "objet politique non identifié" ?

Q2 : Quels sont les intérêts défendus par chacune des principales institutions européennes ? Expliquez.

Q3 : Ces intérêts peuvent-ils être conflictuels ? Expliquez.

Document 2 :

La prise de décision européenne : la codécision



Infographie : <http://www.touteurope.eu/fr/organisation/droit-de-l-ue/le-processus-decisionnel/presentation/le-processus-de-decision-infographie.html>

Toute l'Europe, "Le processus de décision", 2007.

Ensemble, et dans le cadre des orientations fixées par le Conseil Européen, la Commission européenne, le Conseil de l'UE et le parlement européen utilisent la « procédure législative ordinaire » (ou « codécision ») pour élaborer les politiques et la législation mises en œuvre dans toute l'UE. En principe, la Commission présente des propositions de législation, qui sont adoptées par le Parlement et le Conseil. Une fois adoptés, les actes législatifs sont mis en œuvre par les États membres et la Commission, qui est chargée de veiller à ce qu'ils soient correctement appliqués.

Europa.eu, "Institutions et autres organes de l'UE", 2013.

Q1 : Pourquoi le terme de "codécision" est-il employé pour décrire le processus décisionnel européen ? Illustrez votre réponse à partir de l'exemple du renforcement de la législation sur la sécurité maritime, présenté dans l'infographie.

Q2 : Le principe de la séparation des pouvoirs est-il respecté à l'échelle européenne (voir chapitre 1.1) ?

Q3 : Qu'en est-il en revanche de l'équilibre des pouvoirs, cher à Montesquieu ?

B/ Le partage des compétences et le principe de subsidiarité

Document 3 :

Le partage des compétences

Le traité de Lisbonne (2007) clarifie le partage des pouvoirs entre l'Union européenne et les Etats membres. Il apporte une réponse à "qui fait quoi ?" dans l'UE [...]. Le traité de Lisbonne distingue trois grandes catégories de compétences :

- les compétences exclusives de l'Union dans les domaines où elle légifère seule : union douanière, politique commerciale commune, établissement des règles de concurrence nécessaire au fonctionnement du marché intérieur, politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'Euro... ;

- les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres, les Etats exerçant leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne : marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et pêche, environnement, protection du consommateur, transport, énergie, espace de liberté, de sécurité et de justice, recherche et développement, coopération au développement ;

- les compétences exclusives des États membres mais pour lesquelles l'Union peut mener des "actions d'appui, de coordination ou de complément" : protection et amélioration de la santé humaine, industrie, culture, tourisme, éducation, protection civile, coopération administrative.

Fondation Robert Schuman, "Le traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches", décembre 2009.

Document 4 :

Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau européen est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Ce principe a été conçu pour rapprocher les lieux décisionnels des citoyens et éviter l'éloignement des lieux de pouvoir. Le principe de subsidiarité est l'un des principes essentiels du droit de l'UE car il est au cœur de la question délicate de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Le principe de subsidiarité doit permettre de déterminer si l'Union peut intervenir ou si elle doit laisser les Etats membres agir. Il répond à deux objectifs :

- permettre à l'UE d'agir quand les Etats membres, agissant isolément, ne peuvent pas apporter de solution efficace compte tenu des dimensions transfrontalières de la question ;
- préserver les compétences des Etats membres quand l'action européenne n'apporte pas plus d'efficacité.

Ce principe ne joue que pour les compétences concurrentes, c'est-à-dire celles partagées entre l'UE et les Etats. A l'inverse, le principe de subsidiarité ne joue pas concernant les compétences exclusives de l'UE (ex : PAC), ni celles qui demeurent de la seule compétence des États (ex : droit de la nationalité).

Toutel'urope.eu, "Qu'est-ce que le principe de subsidiarité ?", juillet 2011

Questions sur les documents 3 et 4 :

Q1 : Comment sont réparties les compétences entre l'Union Européenne et les Etats membres ?

Q2 : Montrez que le principe de subsidiarité se veut une garantie d'efficacité et de démocratie.

II/ Comment se construit l'action publique dans l'Union européenne ?

A/ Une gouvernance multi-niveaux

Document 5 :

L'intégration européenne, un espace de gouvernance en construction

A mi-chemin entre une organisation internationale et un Etat de type fédéral, l'espace politique créé par l'intégration européenne constitue désormais un champ d'étude à part entière des sciences politiques. Il est reconnu que l'Union Européenne ne laisse pas apparaître de manière évidente un centre de pouvoir (un gouvernement central). Ainsi, nous pouvons envisager l'intégration européenne comme un espace de gouvernance en construction.

[Selon Pierre Muller et Yves Surel] « La gouvernance apparaît bien comme un mode de gouvernement (ce dernier terme étant entendu au sens large), dans lequel la mise en cohérence de l'action publique (construction de problèmes publics, des solutions envisageables et des formes de leur mise en œuvre) ne passe plus par l'action d'une élite politico administrative relativement homogène et centralisée (qui tend à perdre, de ce fait, son relatif monopole de la construction [...] des politiques publiques), mais par la mise en place de formes de coordination multi niveaux et multi acteurs dont le résultat, toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs publics à définir un sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions » .

Cette acception du terme de gouvernance semble « coller » parfaitement au système politique européen. En effet, il n'existe pas au sein de l'UE un organisme détenant le pouvoir d'une manière exclusive.

Maxime Montagner, « L'Union Européenne : un espace de gouvernance en construction », Institut de recherche et débats sur la gouvernance, 2005.

Q : Pourquoi parle-t-on de "gouvernance" plutôt que de "gouvernement" pour décrire le fonctionnement politique de l'Union Européenne ?

Document 6 :

Un enchevêtrement de niveaux d'action publique

Le processus de fabrication des politiques publiques européennes se caractérise [...] par un enchevêtrement des niveaux d'action où circulent les acteurs des politiques publiques européennes (de l'international au territorial en passant par les Etats), chaque niveau revêtant des logiques d'action particulières. [...] L'Union européenne se caractérise par une structure complexe et multi-niveaux de fabrication de ses politiques publiques. [...]

Toute la complexité de [l'analyse] réside en deux points :

- premièrement, affiner la compréhension des relations entre les trois niveaux d'action et les deux types d'espaces sociaux : le niveau international (l'ordre interne aux Etats et leur jeu intergouvernemental) ; le niveau circonscrit au système politico-administratif européen (les institutions européennes) ; le niveau territorial (collectivités locales, acteurs économiques locaux...) ; l'espace transnational (réseaux d'experts....), l'espace d'interactions entre acteurs sectoriels (groupes professionnels et autres) ;
- deuxièmement, repérer les parcours et stratégies des acteurs "européens" (non pas au sens institutionnel, mais au sens d'acteurs qui pensent et agissent en Européens) qui s'engagent souvent simultanément dans plusieurs de ces niveaux et espaces et dans plusieurs réseaux "européens".

Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003.

Q : Expliquez la phrase soulignée.

B/ L'eupéanisation de l'action publique et ses effets

Document 7 :

Un processus d'eupéanisation de l'action publique

Un très grand nombre d'études [...] montre que l'intégration européenne exerce aujourd'hui en France une influence considérable sur les modes de pensée et d'action des acteurs qui fabriquent et mettent en œuvre les politiques publiques. Désormais ces acteurs et les organisations qu'ils représentent sont intégrés à un tel niveau [...] qu'il devient très difficile d'élaborer de l'action publique sans faire référence à la législation communautaire et aux orientations et pratiques politiques européennes. [Il convient] d'étudier l'influence variable qu'exerce ce processus d'« eupéanisation » des politiques publiques.

Andy Smith, "L'intégration européenne des politiques françaises", in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques : 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Science Po, 2008.

Q : Qu'est-ce que l'eupéanisation de l'action publique ?

Plusieurs cas concrets d'européanisation des politiques publiques françaises

a) L'européanisation de la politique agricole

La politique agricole commune (PAC) a marqué de façon significative et indubitable l'action de l'État depuis ses débuts en 1962 [...]. Représentant plus de 45% du budget communautaire, la PAC est aujourd'hui le plus vaste ensemble de normes et procédures censées s'appliquer dans chaque État membre. Ces textes sont à l'origine et reflètent les profonds changements qui ont affecté les efforts déployés par l'État pour réguler l'agriculture et l'agro-alimentaire en France. L'agriculture y est très certainement l'un des premiers secteurs européens. [...]

b) L'européanisation de la politique de l'environnement

La politique européenne de l'environnement fournit un [...] exemple de politique « partagée » ou un processus d'européanisation est manifeste [...]. Il convient d'insister sur les changements significatifs induits par le développement du dispositif législatif et réglementaire européen sur l'approche française de ce problème. Comme dans les autres pays « du Sud », la protection de l'environnement, au travers de contraintes imposées aux secteurs industriel et agricole, ainsi qu'auprès des citoyens, était loin d'être prioritaire pour le gouvernement français avant que la législation européenne n'impose de nouvelles orientations. Néanmoins, en 1995, un rapport rédigé par le Conseil d'État révélait que près de 90% de la législation française en matière d'environnement trouvait son origine dans les lois européennes. Comme ailleurs en Europe, cette forme d'européanisation a forcé le gouvernement français à prendre des mesures spécifiques pour respecter les dispositions européennes en matière de qualité de l'air et de l'eau, de pollution automobile et de gestion des ordures ménagères, etc.

c) L'européanisation de la politique de l'immigration

Depuis le milieu des années 1990, les gouvernements français se sont engagés à « agir » dans [le] domaine [de l'immigration], en partie à cause des craintes liées à l'élargissement européen vers les pays de l'Est, à l'augmentation du nombre d'immigrants clandestins et de « demandeurs d'asile », mais aussi du fait de la forte pression électorale exercée par le Front national, parti ouvertement opposé à l'immigration. Une partie de l'action gouvernementale s'est inscrite dans le cadre européen, les représentants français considérant l'Union européenne non seulement comme un moyen de coordonner les politiques d'immigration, mais aussi comme un vecteur pour formuler et mettre en place des politiques à l'échelle européenne [...]. Bien que les lois sur l'immigration soient loin d'être harmonisées, de nombreuses procédures de coopération transfrontalières existent aujourd'hui, en particulier sous la forme de systèmes très élaborés d'échange d'informations. Ces systèmes et procédures sont au cœur du second volet de cette politique européenne de coopération. Les traditions nationales sont certes très différentes et la France a des pratiques spécifiques que les gouvernements continuent de défendre [...]. Mais à tous les niveaux, que ce soit lors des réunions entre responsables et pendant des opérations « sur le terrain » (programmes de formation ou opérations de recherche et poursuite de criminels), la police et la gendarmerie se sont progressivement inspirés des pratiques de leurs collègues européens, pratiques qu'ils ont commencé à intégrer dans leur travail quotidien.

Andy Smith, "L'intégration européenne des politiques françaises", in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques : 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Science Po, 2008.

Q1 : En analysant ces trois exemples de politiques publiques, recherchez par quels moyens l'action publique s'européanise.

Q2 : L'européanisation se limite-t-elle aux domaines des compétences exclusives de l'Union européenne ? Expliquez.