

## Fiche 3.1 : Quel est l'impact de la construction européenne sur l'action publique ?

**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.

**Acquis de première :** Action publique.

**NOTIONS :** Principe de subsidiarité, gouvernance multi-niveaux.

### Savoirs de référence sur la question

#### Principe de subsidiarité et méthode communautaire

La prise de décision à l'échelle européenne obéit au principe dit de subsidiarité. Ainsi, « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action engagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action engagée, au niveau de l'Union » (Art 5 Traité sur l'Union européenne). L'objectif est ainsi de privilégier la prise de décision au niveau le plus proche de l'objet concerné. À cet égard, on peut noter que le Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009) reconnaît aux parlements nationaux la compétence pour veiller au respect du principe de subsidiarité. Ce dernier s'inscrit dans une dynamique de crainte de perte de puissance des prérogatives nationales dans le cadre d'une centralisation européenne, considérée alors comme excessive.

Il existe, au sein de l'Union européenne, une primauté du droit communautaire, ce dernier l'emportant en principe toujours sur le droit national. Cependant, un monopole dans le pouvoir de coercition ou encore un contrôle hiérarchique sur les niveaux inférieurs (caractéristiques propres à un État) font défaut à l'Union européenne. En conséquence, la méthode communautaire ne peut être appréhendée comme le mode de gouvernement d'un « gouvernement de l'Europe ». En effet, cette méthode est un mode de gouvernance regroupant « un ensemble de règles permettant aux gouvernements nationaux de prendre ensemble un grand nombre de décisions, tout en réduisant les risques qu'elles soient défavorables à leurs intérêts »<sup>1</sup>.

La compréhension des caractéristiques et mécanismes essentiels des principales institutions européennes ne doit pas s'opérer à l'aide de comparaisons avec les institutions politiques françaises. En effet, les institutions européennes doivent être appréhendées comme des tentatives particulières de mise en place d'un ordre politique et juridique spécifique afin de faciliter les

<sup>1</sup> R. Dehousse (dir.), *Politiques Européennes*, Presses de Sciences Po, 2009.

convergences de vues entre partenaires européens et en s'assurant que les décisions communes soient communément appliquées. Sous ces conditions, il est alors possible d'envisager l'étude de cet « objet politique non identifié » auquel faisait référence Jacques Delors.

### **La division du travail au sein du triangle institutionnel européen**

Les caractéristiques institutionnelles de l'Union européenne s'inscrivent dans une configuration atypique au plan international, nommée « *triangle institutionnel* ». Ce dernier ne peut être compris sans référence aux deux sources de souveraineté établies dans le cadre de l'Union européenne : les États et les peuples. Ainsi, les différentes institutions de l'Union européenne doivent « *promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux des citoyens, et ceux des États membres* ». Le Traité de Maastricht (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993) établissait trois institutions : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union (également appelé Conseil des ministres). Avec le Traité de Lisbonne sont venus s'ajouter à ce système : le Conseil européen, la Cour de justice, la Banque centrale et la Cour des comptes. On ne présentera aux élèves que les caractéristiques essentielles et actuelles des principales institutions européennes. Par ailleurs, on ne s'engagera pas dans une étude des traités successifs ou encore des différentes mutations de ces institutions.

Le Conseil européen et le Conseil des ministres représentent le pôle intergouvernemental du triangle institutionnel, pôle dominant dans le fonctionnement actuel de ce dernier. Le Conseil européen est une organisation informelle jusqu'à son officialisation avec l'Acte unique européen en 1986. Il regroupe les chefs d'Etat ou de gouvernement de chaque Etat membre, le président de la Commission et depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (2009), le président permanent de ce Conseil (il s'agit actuellement de l'ancien Premier ministre belge Herman Van Rompuy). Les missions du Conseil européen sont de plus en plus élargies puisqu'il « *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales* » (art.15 TUE). Il est à noter que le Conseil européen n'exerce pas de pouvoir législatif et se prononce le plus souvent par consensus même si la majorité qualifiée peut être mobilisée dans certains cas. Le Conseil européen ne doit pas être confondu avec le Conseil des ministres. Ce dernier, également appelé Conseil de l'Union européenne, est modulable selon les thèmes abordés et regroupe généralement un ministre par Etat membre. Il constitue le principal centre de coordination et de décision de l'UE. La présidence du Conseil des ministres est assurée semestriellement par le représentant de l'Etat chargé de la présidence tournante de l'Union européenne. Les fonctions de ce conseil sont législatives et exécutives (notamment la construction du projet de budget de l'Union et l'adoption de ce dernier) et après une longue pratique de prise de décision à l'unanimité, ce Conseil statue progressivement à la majorité qualifiée (55% des membres du Conseil, comprenant nécessairement quinze d'entre eux, et représentant au moins 65% de la population de l'Union).

La Commission européenne représente l'intérêt général de l'Union. Gardienne des traités (surveillance de l'application du droit communautaire par les États membres), elle constitue un organe d'exécution de l'Union (responsable de la mise en œuvre des politiques engagées) et est considérée comme l'initiatrice de la politique communautaire, en soumettant au Conseil des propositions et des projets de réglementation. Le Président de la Commission est désormais élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen. Les commissaires (actuellement au nombre de 27 puis 18 en 2014) sont auditionnés par le Parlement européen qui approuve ensuite par un vote, la liste des commissaires proposée par le Président de la Commission et le Conseil européen. La Commission se différencie des autres institutions par une approche technique des problèmes mais elle ne possède pas de monopole concernant l'engagement des procédures communautaires. Elle est une institution supranationale dont les membres doivent être indépendants et choisis pour leur expertise. Par ailleurs, la Commission possède un pouvoir d'engager des poursuites à l'encontre de différents acteurs (dont les États) qui ne respecteraient pas les traités et le droit de l'Union. La Commission prépare et exécute le budget et gère les programmes. Elle dispose de plus, du monopole de l'initiative dans les domaines relevant de la procédure législative ordinaire et lorsque les dispositions du traité le prévoient. On notera enfin que la Commission est responsable devant le Parlement qui peut l'obliger à démissionner en votant une motion de censure (art. 234 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE).

Le Parlement européen « est composé de représentants des citoyens de l'Union » (art. 14 TUE). Cette institution représente ainsi les intérêts des peuples, des citoyens des Etats réunis dans l'Union. Assemblée parlementaire élue au suffrage universel, elle compte (en 2010) 736 membres. Les premières élections au suffrage universel direct furent organisées en 1979. On notera que chaque Etat possède un mode de scrutin propre pour ces élections européennes. Les députés européens sont élus pour cinq ans et ne peuvent être membres d'un parlement national. Les compétences du Parlement européen sont en extension constante : institution consultative dans un premier temps, le Parlement est progressivement devenu un pouvoir d'amendement. Avec le Traité de Maastricht, un pouvoir de codécision lui a été conféré dans de nombreux domaines, domaines élargis successivement avec les Traités d'Amsterdam, de Nice puis de Lisbonne. Désormais le Parlement peut demander à la Commission (si la majorité des députés y est favorable) de soumettre toute proposition appropriée à l'élaboration d'un acte législatif, on parle dans ce cas de « *droit d'initiative indirect* ». Le Parlement possède par ailleurs un pouvoir de contrôle : par le biais de la discussion suivant tous les six mois l'intervention du Président en exercice de l'Union, par les questions écrites et orales posées à la Commission et au Conseil, par les travaux des commissions d'enquête ainsi que par les débats organisés en assemblée plénière. Enfin, le Parlement européen possède une forme de pouvoir d'investiture du Président de la Commission et des commissaires composant cette dernière.

Dans cette division du travail, il existe donc un contrôle du Parlement européen sur la Commission. Le Parlement a désormais la possibilité, avec la procédure de la codécision, d'amender les propositions transmises aux parlementaires. Ce système (triangle institutionnel) tend donc vers un système d'autocontrôle institutionnel. Ainsi, la procédure de codécision (consacrée par le Traité de Lisbonne et aujourd'hui nommée « *procédure législative ordinaire* ») est aujourd'hui encouragée pour favoriser la coopération entre l'intergouvernemental et le communautaire. Le Traité de Lisbonne s'inscrit dans une nouvelle dynamique intergouvernementale même si l'Union européenne demeure un système politique à niveaux multiples dont la configuration de gouvernance peut encore évoluer.

### **Européanisation et action publique**

Il convient par ailleurs d'étudier la manière dont les normes communautaires édictées transforment les instruments de politiques publiques dans différents domaines de l'action publique. On peut ainsi s'intéresser au processus d'européanisation. Ce dernier peut être entendu comme l'influence de l'intégration européenne sur les politiques et les acteurs nationaux.

Ce processus d'européanisation modifie profondément la gouvernance au niveau étatique (politique de l'environnement, de l'enseignement supérieur...) mais également au niveau territorial. Ainsi, une transformation exogène des pratiques peut être mise en évidence au sein de différentes professions (notamment celles du secteur primaire : pêche ou agriculture) dont les modalités d'exercice ont été largement modifiées avec l'établissement de normes communautaires. De même, la compétition politique locale témoigne de la prégnance du processus d'européanisation sur les acteurs institutionnels, un candidat disposant d'une relative expertise concernant la captation d'éventuels projets européens et donc des financements y attachés, possédera un véritable avantage comparatif dans la compétition politique. On assiste ainsi à une européanisation des métiers de la gouvernance territoriale. Enfin, les différentes politiques publiques traduisent la diffusion de normes établies à l'échelle européenne et réappropriées aux échelons inférieurs : partenariat public-privé, dynamique de l'évaluation...

# Ressources et activités pédagogiques proposées

## **Activité 1 : L'évolution des pouvoirs du Parlement européen.**

Finalité : comprendre le rôle du Parlement européen dans le triangle institutionnel.

Étapes et ressources préconisées :

- Chronologie de l'évolution des pouvoirs du Parlement européen (R.Dehousse (dir.), Politiques Européennes, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 56-57).
- Site du bureau d'information en France du Parlement européen (présentation du fonctionnement des différentes institutions, livrets thématiques, séances en direct au Parlement européen...). [www.europarl.fr/view/fr/index.html](http://www.europarl.fr/view/fr/index.html)

## **Activité 2 : Un exemple d'européanisation : la construction européenne de l'enseignement supérieur.**

Finalité : comprendre la dynamique européenne de transformation coordonnée des systèmes nationaux d'enseignement supérieur.

Étapes et ressources préconisées :

- Etude des modalités et des résultats du programme Erasmus adopté en 1987. [www.touteurope.eu/fr/actions/social/education-formation/presentation/partir-en-erasmus/le-programme-erasmus.html](http://www.touteurope.eu/fr/actions/social/education-formation/presentation/partir-en-erasmus/le-programme-erasmus.html)
- Analyse des objectifs de Bologne (1999) et notamment l'adoption d'un système de diplômes comparables.

## Bibliographie

### Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

Cohen A., Lacroix B., Riutort P. (sous la direction de), *Nouveau manuel de science politique*, La découverte, 2009.

[Chapitre XI « *La construction européenne* » pp.609-664 et plus particulièrement les sections « *La dynamique endogène des institutions européennes* » et « *L'Europe au quotidien* » pp.629-664.]

Costa O., Brack N., *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011.

[L'ouvrage qui existe en livre de poche est le plus complet sur la dynamique des institutions européennes et les effets de cette dynamique sur les politiques communautaires.]

Courty G., Devin G., *La construction européenne*, Repères La découverte, 2010.

[Présentation synthétique des trois logiques au cœur de la construction européenne : les stratégies des États, la dynamique des institutions et l'organisation des intérêts catégoriels et politiques. Chronologie de la construction européenne depuis 1948, p.5. Fonctionnement du triangle institutionnel pp.46-56. Présentation claire des modalités de prise de décision dans l'UE p.55. ]

Dehousse R. (sous la direction de), *Politiques Européennes*, Presses de Sciences Po, 2009.

[Manuel résultant d'une coopération de politistes, juristes, économistes et sociologues. Une présentation complète et didactique des principales problématiques des transformations institutionnelles européennes. On mobilisera également avec intérêt les nombreux exemples de politiques publiques européanisées (politique de l'environnement, de l'enseignement supérieur...)]

Quermonne J-L., *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 2010.

[Perspective historique du processus d'intégration de l'Union européenne. Présentation des institutions européennes au chapitre « *La légitimité démocratique et les institutions politiques de l'Union* » pp. 41-55. ]

### Bibliographie complémentaire

Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010.

Clapié M., *Les institutions européennes*, Flammarion, 2010.

Déloye Y. (sous la direction de), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, 2005.

Priollaud F-X., Siritzky D., *Le Traité de Lisbonne, texte et commentaire*, La documentation française, 2008.

Ziller J., *L'Union européenne. Edition Traité de Lisbonne*, Notices de la Documentation française, 2008.