

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

→ Manuel pp. 97-110

OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES

Dans ce chapitre, il s'agit d'observer ce qu'a impliqué la construction européenne pour ses États membres. Pour cela, il faut avant tout comprendre le fonctionnement de l'Union européenne. Cela suppose bien sûr de découvrir les institutions (caractéristiques institutionnelles du triangle décisionnel : Parlement, Commission, Conseil) et les relations qu'elles entretiennent, mais aussi d'aborder l'évolution de ces institutions depuis la création de l'Union et leurs enjeux. On pourra évoquer par exemple l'évolution des compétences du Parlement européen et l'extension de ses attributions.

La compréhension de ce fonctionnement permettra ensuite d'observer de façon plus éclairée la complexité de la prise de décision dans une Union aussi large. L'enjeu de l'extension de la Communauté depuis 1957 sera l'occasion de proposer aux élèves des illustrations de toutes les questions qui peuvent se poser lorsqu'on cherche à avancer à 27 : les modalités de vote sont-elles justes ? ; peut-on avoir une coopération restreinte dans une coopération globale ? ; comment préserver l'intérêt général ? ; etc.

La question de la gouvernance multiniveau apparaîtra donc vite. On expliquera les principes qui l'organisent (en définissant le principe de subsidiarité), les grandes attributions de chaque échelon, mais aussi les effets d'un tel fonctionnement. Cette répartition des compétences, organisée par la gouvernance multiniveau, permettra enfin de montrer par des exemples concrets (comme le préconisent les indications complémentaires) la façon dont les États sont influencés dans l'orientation de leurs politiques publiques et comment ils tentent de répondre à la convergence qu'orchestre l'Union européenne. Ce désir d'harmonisation s'appuie sur différents « instruments » de l'Union (recommandations, avis, directives, etc.) plus ou moins contraignants pour les États membres.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- CHOPIN T., FOUCHER M. (dir.), fondation Robert-Schuman, *L'état de l'Union 2009. Rapport Schuman sur l'Europe*, éditions Lignes de repères, 2009. Pour avoir des exemples d'actions mises en place dans le cadre de l'Union européenne et discuter des « progrès » qu'il reste à faire dans certains domaines.
- DOUTRIAUX Y., LEQUESNE C., *Les institutions de l'Union européenne*, La Documentation française, coll. Réflexe Europe, 2010. Pour plus de détails sur le fonctionnement des institutions européennes et une analyse plus approfondie de leurs interactions.
- MASSARDIER G., *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2007. Cet ouvrage permet de mieux cerner les enjeux de l'action publique et de sa mise en œuvre.
- QUERMONNE J.-L., *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 2010. Une très bonne synthèse.

SITOGRAPHIE

- [http:// www.europa.eu](http://www.europa.eu). Site officiel de l'Union européenne.
- <http://www.vie-publique.fr>. Résumé très court sur. :
- <http://www.robert-schuman.eu>. Site de la fondation Robert-Schuman.
- <http://www.touteurope.eu>. Portail d'information sur les questions européennes.

1 Quelles sont les grandes institutions européennes ? → Manuel pp. 98-99

DOC 1 • Une connaissance approximative des institutions européennes → Manuel p. 98

1. Selon une enquête réalisée par l'institut TNS Sofres en France et parue dans l'Eurobaromètre 72, intitulée *L'opinion publique dans l'Union européenne*, en automne 2009, 82 % des interrogés avaient déjà entendu parler de la Commission européenne. 17 % en revanche ont déclaré ne jamais en avoir entendu parler. Seulement 1 % des interrogés ne se sont pas prononcés.
2. Le Parlement est l'institution de l'Union la plus connue car c'est la seule pour laquelle les citoyens sont appelés à voter pour élire leurs représentants. C'est ce qu'on appelle les élections européennes.
3. Ces résultats ne sont pas vraiment surprenants : la Banque centrale européenne et la Commission européenne sont souvent évoquées dans les médias, et la population vote pour le Parlement européen. En revanche, le Conseil de l'Union européenne est peut-être moins médiatisé.

DOC 2 • Les principales institutions de l'Union européenne → Manuel p. 98

1. « Exécutif » signifie le pouvoir qui est chargé de gérer la politique courante de l'Union et d'appliquer les lois élaborées par le pouvoir législatif. C'est donc la Commission européenne.
2. « Législatif » signifie le pouvoir qui est chargé de faire voter les lois et de contrôler l'action de l'exécutif. Ce sont donc le Conseil des ministres et le Parlement européen.
3. Son rôle est important car elle représente les intérêts de l'ensemble de l'Union et a de nombreuses responsabilités telles que : définir les objectifs et les priorités de l'action de l'UE, soumettre des propositions législatives, mettre en œuvre la politique de l'UE et son budget, veiller à l'application de la législation européenne ou encore négocier les accords commerciaux pour l'Union.
4. La réunion des chefs d'État et de gouvernement de tous les pays membres permet de définir les grandes orientations de l'Union (c'est le Conseil européen). Revient alors à la Commission européenne de proposer des textes de loi, respectant l'intérêt de tous les membres, au Parlement et au Conseil. Si ces deux institutions émettent un vote favorable, la Commission se chargera également de la mise en application.
5. Avec le traité de Lisbonne (ratifié par les 27 États membres en décembre 2007), le Conseil européen s'est doté d'un président (élu pour deux ans et demi), le Parlement européen est devenu un organe législatif majeur qui choisit le président de la Commission européenne. Enfin, le traité modifie les règles de vote avec le principe de la double majorité.

DOC 3 • Le Parlement européen, une institution devenue centrale → Manuel p. 99

1. Le Parlement européen est l'institution qui représente les peuples des États membres de l'Union (élection de ses membres au suffrage universel direct depuis 1979). Ses compétences sont législatives (il participe avec le Conseil à l'adoption des actes juridiques) ; il établit également (toujours avec le Conseil) le budget annuel de l'Union et contrôle la Commission européenne, qu'il peut censurer.
2. L'importance du Parlement européen s'est considérablement accrue depuis l'Acte unique en 1986. Ses compétences se sont renforcées (par exemple, après un « simple » pouvoir d'amendement, il a obtenu un droit de veto puis un pouvoir de codécision) ou étendues (pouvoir de contrôle de l'exécutif, investiture de président de la Commission européenne).
3. Le Parlement européen est une institution majeure de l'Union. Ses attributions lui confèrent aujourd'hui un rôle crucial dans son fonctionnement. Sur un pied d'égalité avec le Conseil, il contrôle la Commission. Indirectement, c'est donc lui qui oriente les grandes décisions.
4. Le Parlement européen est la seule institution permettant l'expression directe des citoyens de l'Union à travers une élection de représentants. Cela lui confère donc une légitimité démocratique que les autres institutions n'ont pas.

DOC 4 • Quel avenir pour la Commission européenne ? → Manuel p. 99

1. « Gardienne des traités », la Commission européenne veille à la bonne application des lois et peut décider de sanctions contre les pays membres. Elle tente d'exprimer l'intérêt général au sein de l'Union.

2. À travers la Commission européenne et le Conseil européen, deux visions de l'Union européenne se confrontent. Pour les « eurocrates », la Commission doit avoir un pouvoir renforcé mais les chefs d'État ou de gouvernement ne voient la véritable instance politique de l'Union que dans le Conseil européen. La phrase soulignée met en évidence que, dans cette « concurrence », la Commission est plus stable (pas de présidence tournante) et aussi plus connue, plus médiatisée.

3. Au sein du Conseil européen, les intérêts nationaux sont mis en avant et en débat alors que la Commission veille à l'intérêt général. Elle incarne davantage une instance supranationale, elle est tenue à la neutralité.

Faire
le bilan

→ Manuel p. 99

1. Faux – 2. Vrai – 3. Vrai – 4. Faux.

2 Comment prend-on des décisions à 27 ? → Manuel pp. 100-101

DOC 1. L'Union européenne : de six à vingt-sept → Manuel p. 100

1. À ses débuts, l'Union européenne ne comprenait qu'un nombre restreint de pays de l'Europe de l'Ouest. Elle s'est beaucoup étendue, notamment (et le plus récemment) à l'Est. Mais cette extension territoriale a été très progressive.

2. Avec l'élargissement de l'Union, des difficultés liées à l'éloignement entre les pays mais aussi à la diversité économique et culturelle peuvent apparaître.

3. La prise de décision, même à 27, est toujours possible mais la question qui se pose avec le plus d'acuité est celle du consensus. En effet, les diversités évoquées peuvent être, dans un premier temps du moins, un obstacle à une prise de décision satisfaisante pour tous. Le plus difficile est de parvenir à mettre de côté l'intérêt national pour penser à l'intérêt européen.

DOC 2. Comment les décisions sont-elles prises au sein du Conseil des ministres ? → Manuel p. 100

1. Avant le traité de Lisbonne, les voix de chaque État étaient déterminées en fonction de leur poids démographique (c'est-à-dire de la population). Avec le principe de la double majorité, le poids de la population compte toujours mais est relativisé par la voix de chaque État, avec une possibilité de blocage si quatre États membres au moins sont opposés.

2. Cette procédure de décision étant estimée plus démocratique mais aussi, et surtout, plus efficace, il semble important qu'elle se généralise, en priorité à tous les sujets majeurs pour les citoyens de l'Union.

3. C'est légitime d'un certain côté car, en part de la population totale européenne, les pays dont la population est nombreuse ont de fait une plus grande influence dans le vote des décisions. Mais, d'un autre côté, l'Union doit peut-être avant tout passer par l'égalité entre les membres, quelles que soient les différences en termes de population (ou autres).

DOC 3. Assurer la « coopération renforcée » → Manuel p. 101

1. La coopération renforcée permet à un petit groupe d'États membres de mettre en place des mesures qui ne sont pas suivies par l'ensemble de l'Union, sans que les pays ne souhaitant pas les adopter puissent s'y opposer.

2. La coopération renforcée doit être mise en œuvre dans le respect des traités (ne pas affecter l'acquis communautaire ou porter préjudice à un État membre non impliqué) et si aucune solution globale n'a été trouvée. Enfin, il faut au minimum huit États membres participants pour la mettre en œuvre.

3. Le principe de coopération renforcée prend de nombreuses précautions visant à ne pas entraver le fonctionnement global de l'Union et à ne pénaliser aucun État membre. Dans le respect de ces principes, le fonctionnement dans un groupe restreint de pays a plusieurs fonctions : il permet d'expérimenter une mesure avant son éventuelle extension à l'ensemble de l'Union ; de résoudre des problèmes rencontrés par quelques pays seulement et ne nécessitant pas une mise en œuvre globale ; ou encore de débloquer une situation où le consensus n'a pas été trouvé par les pays membres.

DOC 4 • Le rôle des groupes d'intérêt dans la prise de décision au sein de l'Union → Manuel p. 101

1. Un groupe d'intérêt est un groupe social plus ou moins bien organisé et exerçant une pression sur les pouvoirs publics pour défendre des intérêts particuliers.
2. La Commission a le monopole de l'initiative législative (elle soumet les projets de loi). Elle doit donc avoir une idée éclairée de ce qui peut être bénéfique à l'Union. Consulter différents groupes, avec des opinions diverses, permet de prendre toute la mesure des implications d'une décision.
3. Plus les compétences de la Commission se sont élargies, plus les groupes de pression se sont multipliés. Or les groupes d'intérêt ne représentent pas un avis d'expert.
4. Pour éviter les dérives (comme des intimidations ou la corruption) et la trop grande expression d'intérêts particuliers (rappelons que la Commission doit veiller à l'intérêt général), la Commission a défini un certain nombre de règles (transparence, déclaration des intérêts, respect de la légalité, etc.).

Faire
le bilan

→ Manuel p. 101

prise de décision – traité de Lisbonne – double majorité – consensuelles – réglementation – recommandation.

3 Régions, États, Union : comment s'organise une gouvernance multiniveau ?

→ Manuel pp. 102-103

DOC 1 • L'Union autour d'un même projet → Manuel p. 102

1. Le Réseau ferré de France (RFF), trois collectivités territoriales (Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne), l'État et l'Union européenne.
2. Les collectivités territoriales représentent l'échelon régional (local), l'État représente l'échelon national et l'Union européenne l'échelon supranational.
3. C'est un projet très coûteux (94,16 millions d'euros) que le RFF et les collectivités locales n'auraient pas pu réaliser, même avec l'aide de l'État. L'Union européenne a été un partenaire déterminant.

DOC 2 • Union européenne et États : le partage des compétences → Manuel p. 102

1. La politique étrangère et de sécurité commune, la concurrence, la monnaie, l'environnement, etc.
2. Cela signifie que l'Union européenne peut modifier une décision nationale.
3. Dans chaque domaine, un ordre de priorité de responsabilité et d'intervention est défini selon certains critères : soit l'Union est le seul échelon à intervenir, soit c'est l'État, soit la compétence est partagée.
4. Les États membres ne perdent pas totalement leur souveraineté au profit de l'Union car il y a des domaines où celle-ci ne peut pas agir, seule la compétence nationale vaut.

DOC 3 • Le principe de subsidiarité : l'exemple des politiques économiques et sociales → Manuel p. 103

1. La phrase soulignée définit le principe de subsidiarité, associant la capacité d'un échelon à agir à sa proximité du problème. Le principe de subsidiarité indique quel est l'échelon prioritaire. Les domaines de compétence sont donc clairement définis, de sorte que chacun respecte ses attributions.
2. L'Union européenne ne prend le relais que si l'action de l'État est insuffisante.
3. Lorsque différents niveaux de pouvoir coexistent, il faut que chacun puisse délimiter ses responsabilités (et donc sa marge d'action) pour éviter que chacun attende l'intervention de l'autre ou, au contraire, que tous agissent en même temps (ce qui risque de ne pas être efficace).

DOC 4 • Le Comité des régions valorisé par l'Union européenne → Manuel p. 103

1. L'Union européenne est une instance supranationale mais son bon fonctionnement exige qu'elle ne soit pas déconnectée ou ignorante des enjeux locaux. L'efficacité de l'Union dépend de ses régions.

2. Le Comité des régions a pour objectif principal de renforcer la cohésion économique et sociale entre les États membres. Ainsi, il consulte et représente les collectivités régionales et locales de l'Union pour relayer leur situation (préoccupations, difficultés, besoins, etc.).

3. Sa place est plus importante et compte réellement au sein de cette coopération multiniveau (« construire l'Europe en partenariat »). Le Comité des régions est un organe consultatif, mais il peut formuler des recommandations.

Faire
le bilan

→ *Manuel p. 103*

Augmenter les taux d'intérêt : communautaire – ouvrir un office de tourisme : local/régional – ouvrir un nouveau lycée : local/régional – améliorer la protection sociale : national.

4 Comment l'Union européenne influence-t-elle les politiques publiques nationales ? → *Manuel pp. 104-105*

DOC 1. Une carte d'assurance maladie commune à tous les pays de l'Union → *Manuel p. 104*

1. C'est une carte gratuite, accessible à tous les citoyens de l'Union européenne (nominative et valable un an), permettant de bénéficier de soins dans n'importe quel pays membre.

2. Cette carte était nécessaire afin de ne plus empêcher la libre circulation des personnes dans le cadre des soins de santé.

3. La gestion des soins de santé est une compétence nationale mais cela peut entraver la libre circulation des citoyens européens, alors même que dans ce domaine de nombreuses mesures d'harmonisation ont été prises (comme pour les produits de santé). Politique nationale et obligation européenne ont donc pu être conciliées grâce à cette carte.

DOC 2. Les incitations croissantes des institutions européennes en matière familiale → *Manuel p. 104*

1. Selon le principe de subsidiarité, il revient à l'échelon le plus proche de la situation ou du problème en cause d'agir. Si l'échelon concerné ne peut agir (ou n'agit pas), l'échelon directement supérieur peut le faire à sa place.

2. Les ambitions sont celles d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée, ce qui passe par des structures adaptées à la garde d'enfants, des congés parentaux, une organisation plus souple du travail, une égalité entre les sexes (partage égal des responsabilités parentales).

3. Ces recommandations, qui ne sont pas contraignantes toutefois, peuvent sensibiliser certains États sur ce thème et les encourager à agir pour améliorer le bien-être des Européens (le bien-être à la fois des parents, qui sont aussi des travailleurs, et des enfants).

DOC 3. L'europanisation des politiques publiques : l'exemple de l'enseignement supérieur

→ *Manuel p. 105*

1. L'objectif est de créer un espace européen de l'enseignement supérieur, en harmonisation avec les systèmes d'enseignement supérieur. Il s'agit à la fois de faciliter la circulation des étudiants membres de l'Union et d'encourager la venue d'étudiants qui ne sont pas ressortissants de l'Union grâce à un système d'enseignement attractif et de qualité.

2. 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.

3. Les enseignements nationaux ont accepté de se transformer afin de converger et de présenter un réel système d'enseignement européen, c'est-à-dire harmonisé.

DOC 4 • La garde à vue, la mise aux normes européennes → Manuel p. 105

1. Il faut respecter le droit de défense du prévenu (et donc l'accès à un avocat dès le premier interrogatoire). Dans une certaine mesure, c'est un non-respect des droits de l'homme.
2. Le droit français stipule également que tout interpellé a droit à un avocat dès son arrestation, or ce principe n'était pas appliqué. Les conditions de la garde à vue étaient donc déjà une entorse à la Constitution française avant même d'en être une au regard du droit européen.
3. Il ne s'agit pas là d'une « simple » recommandation mais d'un impératif de se mettre en conformité avec le droit européen (condition indispensable pour adhérer et rester membre de l'Union européenne).

Faire
le bilan

→ Manuel p. 105

1. Faux – 2. Vrai – 3. Vrai – 4. Vrai.

VERS LE BAC / EXERCICES POUR RÉVISER → Manuel p. 108

EXERCICE 1

1. Commission – 2. Institutions – 3. Subsidiarité – 4. Lobby – 5. Parlement – 6. Conseil

EXERCICE 2

1. Faux, la présidence de l'Union est tournante mais n'est pas soumise au suffrage universel direct.
2. Vrai, c'est un principe permettant d'organiser les priorités d'intervention.
3. Vrai, c'est une condition d'entrée et de maintien au sein de l'Union.
4. Faux, ils peuvent seulement être consultés par la Commission.
5. Vrai, chaque échelon a des compétences attribuées mais ces trois échelons peuvent aussi s'unir autour d'un même projet.

EXERCICE 3

1. b, c – 2. a, c – 3. a, b – 4. b

VERS LE BAC / SUJETS POUR S'ENTRAÎNER → Manuel pp. 109-110

SUJET 1 → Manuel p. 109

Suggestion de plan

I. L'Union face à l'harmonisation des politiques publiques de ses pays membres.

L'Union européenne est une communauté de pays membres très divers, tant au niveau administratif que culturel ou économique. Une certaine convergence des politiques publiques nationales est donc nécessaire. Les décisions prises dans chaque État membre doivent donc être conformes au droit européen et aux recommandations exposées.

II. Les différents instruments dont dispose l'Union pour organiser cette harmonisation.

Les recommandations et les avis formulés par l'Union n'ont pas de caractère contraignant mais sont une incitation pour les pays à envisager des transformations et des améliorations dans leur fonctionnement (s'appuyer sur le document 2 pour montrer que la population est en demande de cette implication de l'Union européenne). En revanche, les directives ont un pouvoir contraignant et exigent la conformité des États membres.

III. La place des États membres dans le projet d'harmonisation de l'Union.

Toutefois, les États membres conservent une « souveraineté administrative » (document 1) dans la mesure où les directives européennes sont appliquées par chaque gouvernement national. De la même façon, le principe de subsidiarité permet une organisation claire des compétences de chaque échelon de pouvoir et répartit les priorités d'action entre tous les échelons, ainsi que les ordres d'intervention. Ce principe est très important dans le cadre d'une gouvernance multiniveau.

SUJET 2 → Manuel p. 110

Suggestion de plan

I. Les principes d'organisation de la gouvernance multiniveau.

La particularité de l'Union européenne est la coexistence de différents centres de pouvoir qui ont chacun une souveraineté et qui ne peuvent pas en soi être hiérarchisés. L'instance supranationale ne peut pas imposer aux États et aux régions des directives sans les consulter ou sans se soucier de leur possible exécution. De la même façon, elle ne peut réellement s'acquitter de cette tâche elle-même. De plus, chaque État ou chaque région ne peut agir sans se soucier d'une cohérence d'ensemble au sein de l'Union. La gouvernance multiniveau organise donc une coopération entre les différents échelons pour permettre une organisation et un fonctionnement efficaces.

Le principe de subsidiarité est central puisqu'il établit que, en cas de « problème », c'est à l'échelon le plus proche d'intervenir. En cas de défaut ou de difficulté de celui-ci, l'échelon directement supérieur devient légitime à agir. La gouvernance multiniveau permet donc à chaque échelon d'avoir une fonction et des compétences délimitées.

II. Les vertus de ce fonctionnement pour l'Union, ses membres et ses régions.

La gouvernance multiniveau s'avère enfin être source d'efficacité. Une institution supranationale aurait pu se déconnecter de la diversité de ses territoires et donc ne pas répondre aux attentes de la population et aux besoins des régions, risquant ainsi d'enrayer le fonctionnement global (cf. rôle du Comité des régions). Cette gouvernance multiniveau revêt également une dimension coopérative bénéfique au développement (exemple du TGV-Est).