

Chapitre 7 : Quel est l'impact de la construction européenne sur l'action publique ?

PROGRAMME. « 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 ».

Plan du chapitre

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

I/ Les caractéristiques institutionnelles et politiques de l'Union Européenne

Notion clé : Principe de subsidiarité, Gouvernance multi-niveaux

II/ Les effets de la construction européenne sur la conduite de l'action publique

Notion clé : Action publique (acquis de première)

Plan du I

On présentera les caractéristiques institutionnelles (Parlement européen, Commission européenne, Conseil européen) et politiques de l'Union européenne.

A/ En quoi peut-on dire que l'UE n'est pas un État (fédéral)

B/ Quelles répartitions des compétences entre l'Union Européenne et les États nations qui la constitue ?

C/ L'ordre institutionnel de l'UE : Comment sont répartis les pouvoirs au sein de l'UE ?

I/ Les caractéristiques institutionnelles et politiques de l'Union Européenne

A/ En quoi peut-on dire que l'Union Européenne n'est pas un Etat (fédéral) ?

L'UE ne dispose pas d'une constitution, l'UE n'a pas le monopole de la violence légitime et l'UE partage la souveraineté avec les États-nations qui la constitue. Ces trois caractéristiques sont propres aux États. L'UE n'est donc pas un État supranational, nous ne vivons pas dans les États-Unis d'Europe.

1/ Pas de Constitution

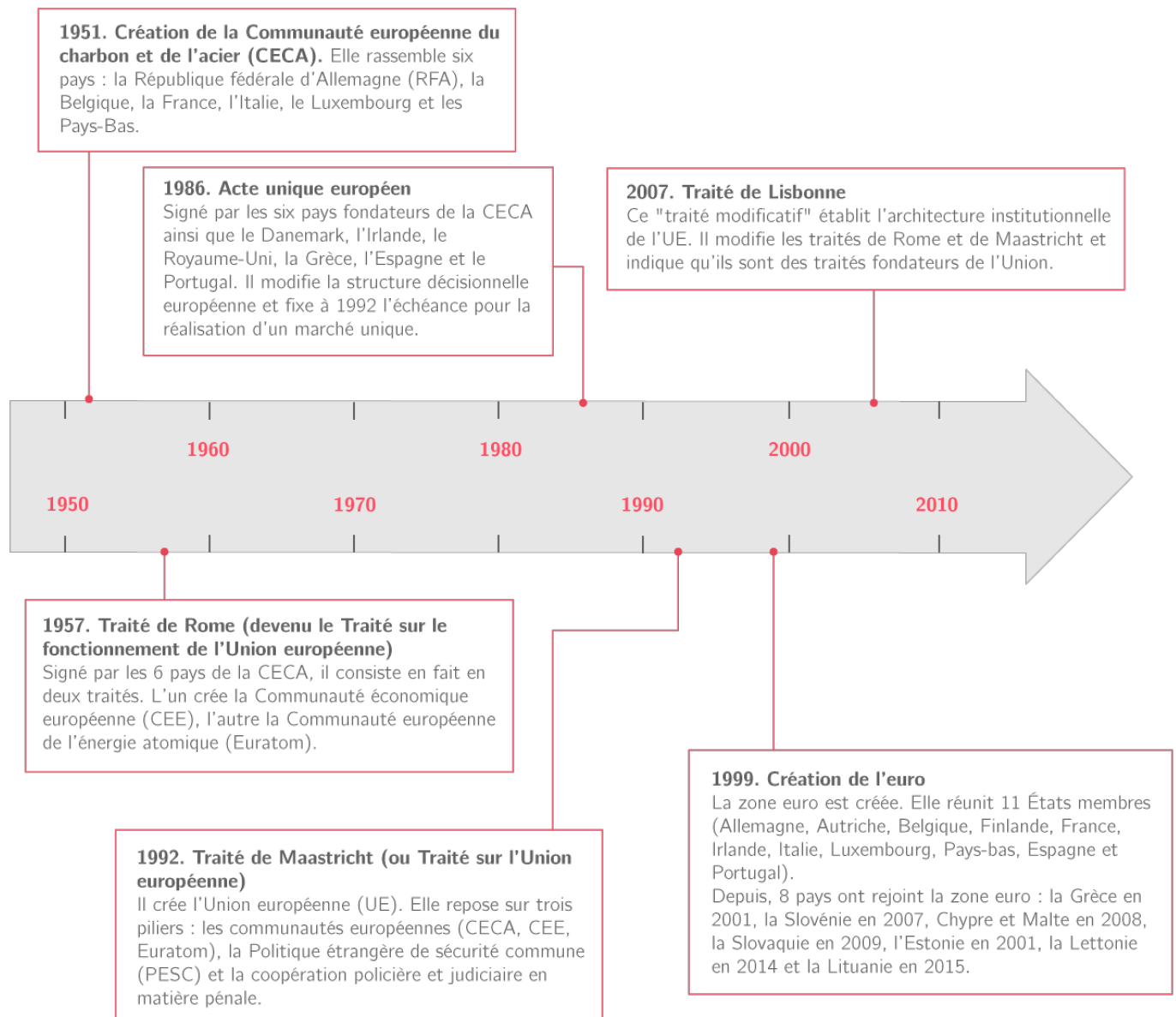
La construction européenne s'est faite à partir de traités successifs dont la frise (page 2) donne un aperçu.

a/ Les « non » français et néerlandais au référendum de 2005

En 2004, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne (UE) avaient adopté un traité établissant une Constitution pour l'Europe. Celui-ci, officiellement signé à Rome le 29 octobre 2004. Elle a été rejetée par les électeurs français et néerlandais lors des référendums du 29 mai et du 1er juin 2005 et n'a donc pas été ratifié par la France et les Pays-Bas. L'architecture européenne continue donc de reposer sur les traités adoptés successivement par les États membres.

b/ Le traité de Lisbonne

Le dernier traité est le traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009, a modifié les traités précédents.



2/ Un partage de souveraineté

L'UE n'est pas un Etat fédéral car (en plus de ne pas avoir de Constitution) elle n'est pas souveraine au sens strict, elle ne dispose pas du « droit exclusif d'exercer l'autorité public ».

Définition de **souveraineté** : La souveraineté désigne le droit exclusif d'exercer l'autorité politique (législative, judiciaire et exécutive) sur une zone géographique ou un groupe de peuples vivant en communauté.

L'UE n'a pas de droit exclusif d'exercer l'autorité politique. En effet, les souverainetés des Etats membres restent fortes. De nombreux domaines de compétence sont partagés avec les Etats-nations. D'autres ne sont pas du tout du ressort de l'UE.

L'UE a deux sources de souveraineté : les Etats (qui conservent des domaines de compétence) et le Peuple (représentée notamment au Parlement Européen).

3/ Pas de pouvoir de coercition

L'UE n'a pas de police ni d'armée. Elle n'a en ce sens pas toujours les moyens matériels pour imposer l'application d'une règle. La force de la règle ne suffit pas toujours. Ce manque de pouvoir de coercition est variable en fonction de la puissance (économique, politique et militaire) du pays à laquelle une sanction doit s'appliquer.

Par exemple, l'Allemagne et la France ont été les premiers Etats membres à ne pas respecter les règles budgétaires inscrites dans les traités : déficits inférieurs à 3% et dette inférieure à 60%. Ils n'ont pas été sanctionnés.

4/ Un budget faible

Le budget annuel de l'UE s'élève à 139 milliards d'euros (chiffres de 2017). Ce montant, élevé dans l'absolu, ne représente qu'environ 1 % de la richesse produite chaque année par les pays membres de l'UE. Le budget est soumis à des limites établies par le cadre financier pluriannuel. Celui-ci fixe les montants maximaux que l'UE peut dépenser chaque année dans différents domaines, sur une période donnée, en général 7 ans (budget actuel : 2014-2021)¹.

B/ Quelles répartitions des compétences entre l'Union Européenne et les Etats membres qui la constitue ?

1/ Les compétences de l'UE

Certaines **compétences** sont **exclusives des États** : politiques d'éducation, de fiscalité, de sécurité intérieure, de culture, coordination des politiques économiques et de l'emploi, etc.

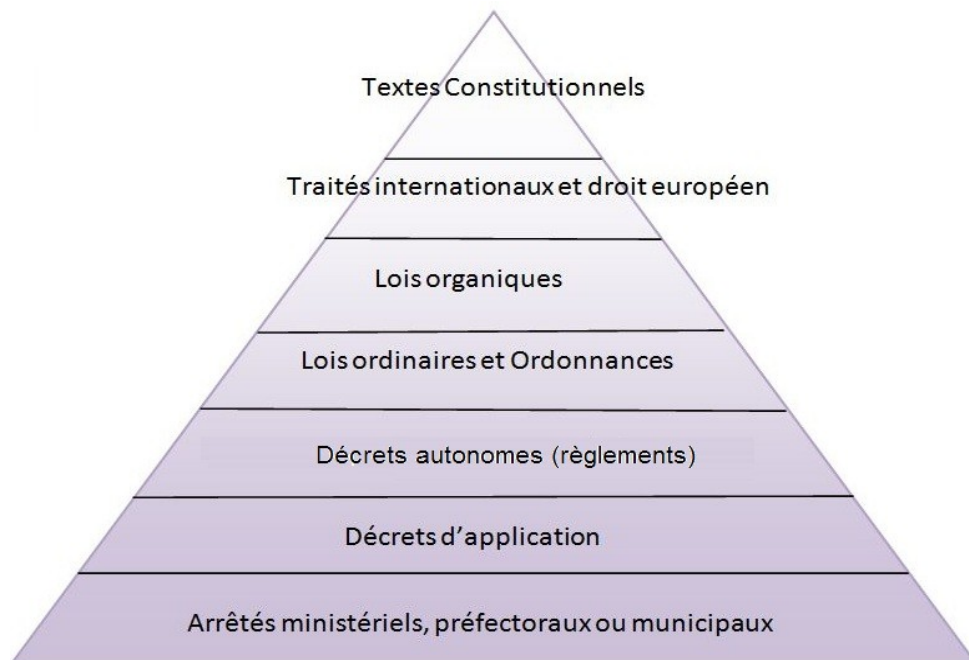
Les compétences de l'UE se limitent donc à ce que les États membres ont choisi de lui confier, leur étendue est variable selon les domaines.

- Les **compétences exclusives** : les Etats ont décidé de transférer l'intégralité de leur compétence dans un domaine ; ils ne peuvent donc plus intervenir seuls.
Exemples : union douanière, politique commerciale et extérieure commune etc.
- Les **compétences partagées (cas le plus fréquent)** : les Etats n'ont transféré qu'une partie de leurs compétences. L'Union européenne agit alors à la place des Etats seulement si l'action commune est considérée comme plus efficace que celle des Etats agissant séparément (cela s'appelle le **principe de subsidiarité**). Les États ne peuvent mener des politiques nationales que dans la mesure où cela ne rentre pas en contradiction avec les politiques de l'UE sur le sujet. **Exemples** : politiques environnementales, politiques sociales, politiques d'aménagement du territoire, politiques de transport, politiques sur l'agriculture et la pêche, etc.
- Les **compétences d'appui** : la compétence principale reste du ressort des Etats membres, mais l'UE peut appuyer leur action. C'est le cas en matière de recherche, ou bien encore en matière de santé publique.

1

<https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/faut-il-augmenter-budget-ue.html>. Pour approfondir, voir article ci-contre.

2/ Droit communautaire et hiérarchie des normes



En dessous la Constitution on a le droit communautaire (traités, directives et règlements).

Au sein de l'Union européenne, il y a donc primauté du droit communautaire (textes et traités européens). C'est-à-dire que les États membres de l'UE ne peuvent adopter une loi qui serait contraire au droit communautaire. Le droit Européen a ainsi une valeur supérieure aux droits nationaux.

3/ Les différents types d'actes législatifs

L'Union européenne adopte différents types d'actes législatifs, qui visent à remplir les objectifs fixés dans les traités européens.

Règlements

Les règlements sont des actes législatifs contraignants. Ils doivent être mis en œuvre dans leur intégralité, dans toute l'Union européenne. Par exemple, quand l'UE a voulu garantir que des mesures de sauvegarde communes s'appliquent aux produits importés sur son territoire, le Conseil a adopté un règlement.

Directives

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.

4/ La gouvernance multi-niveaux

L'Union européenne a adopté avec le traité de Maastricht le principe de subsidiarité qui organise une gouvernance multi-niveaux selon laquelle les décisions doivent être prises au niveau qui est le mieux à même de les prendre.

Gouvernance multi-niveaux : La gouvernance multi-niveaux est 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.

Exemple de gouvernance-multiniveau : la politique régionale

France

Cette politique représente le deuxième poste de dépenses de l'UE. Les fonds servent à financer des investissements régionaux dans des domaines stratégiques (emploi, développement durable etc.). En France, de nombreux projets ont reçus une aide financière européenne. Par exemple, à Valence, en 2009, la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Drôme a reçu 229 000 euros (pour un coût total de 458 000) soit la moitié de la somme nécessaire à la mise en conformité environnementale de l'aire de carénage du port de Plaisance de l'Epervière.

Politique de cohésion

Il existe un Fonds de cohésion. Pour la période 2014-2020, 351,8 milliards d'euros ont été alloués aux Fonds structurels et d'investissement de l'UE qui financent la politique de cohésion. Les cibles prioritaires sont les régions où le PIB est inférieur à 90% de la moyenne du PIB de l'UE. **Cette politique est mise en œuvre au niveau local et ne concerne pas l'ensemble de l'UE. Pourtant, elle est décidée par l'UE. Il y a donc un partenariat, une action coordonnée, pour permettre par exemple aux régions roumaines de rattraper leurs retards économiques. La gouvernance multi-niveaux permet ainsi la mise en place de politiques à différents niveaux en fonction des domaines de décision.**

5/ Compétence partagée et principe de subsidiarité

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. 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. **Le principe de subsidiarité est un principe qui renvoie au fait que les politiques doivent être prises au niveau le plus approprié.** Ainsi, les organes décisionnels européens ne traitent (directement) que des sujets dont les États de l'Union ne peuvent traiter efficacement (par exemple les sujets qui exigent une coordination de tous les États, comme la Politique étrangère de sécurité commune).

Les parlements nationaux des États membres veillent au respect du principe de subsidiarité. Si un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux expriment le fait que le projet en cause ne respecte pas le principe de subsidiarité, le projet doit être réexaminé.

Exemple de subsidiarité n°1

Les élections européennes : chaque État membre se doit d'organiser des élections européennes et d'envoyer des élus au Parlement européen. Le nombre de ces

députés est défini au niveau européen, dans le traité. L'organisation du scrutin et la répartition des sièges sont du ressort national. Le système de vote peut ainsi varier d'un Etat à l'autre. En Belgique, les circonscriptions sont "communautaires" (une circonscription pour la partie wallonne et une autre pour la partie flamande). La France a opté, pour les élections à venir, pour 8 circonscriptions, qui regroupent plusieurs régions (jusque-là, il s'agissait de listes nationales).

Exemple de subsidiarité n°2

L'environnement. Les objectifs de production énergétique renouvelable sont fixés au niveau de l'UE. Les mises en œuvre de politiques pour atteindre les objectifs (secteur à développer, instruments fiscaux à mettre en place, réglementations etc.) sont laissés aux Etats et la mise en œuvre est souvent local.

C/ L'ordre institutionnel de l'UE : Comment sont répartis les pouvoirs au sein de l'Union Européenne ?

Transition : On l'a vu dans les sous-parties précédentes :

B/ Il existe au sein de l'Union européenne, une primauté du droit communautaire, ce dernier l'emporte en principe toujours sur le droit national.

A/ Un monopole dans le pouvoir de coercition ou encore un contrôle hiérarchique sur les niveaux inférieurs (caractéristiques propres à un Etat) font défaut à l'Union européenne.

On ne peut donc parler au propos des institutions européennes de « gouvernement de l'Europe ».

Introduction

On ne peut pas parler pour l'UE de gouvernement à proprement parler car nous ne sommes pas dans un cadre étatique. L'organisation institutionnelle et politique de l'UE est originale, elle est unique au monde et historiquement particulière. On est à mi-chemin entre Etats-nations et Etat fédéral.

IC (au sens strict) : « ***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*** ».

Le Traité de Maastricht (entré en vigueur le 1er novembre 1993) établissait trois institutions : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union (également appelé Conseil des ministres).

Depuis lors, les traités successifs ont ajouté à ce système : le Conseil européen, la Cour de justice, la Banque centrale et la Cour des comptes.

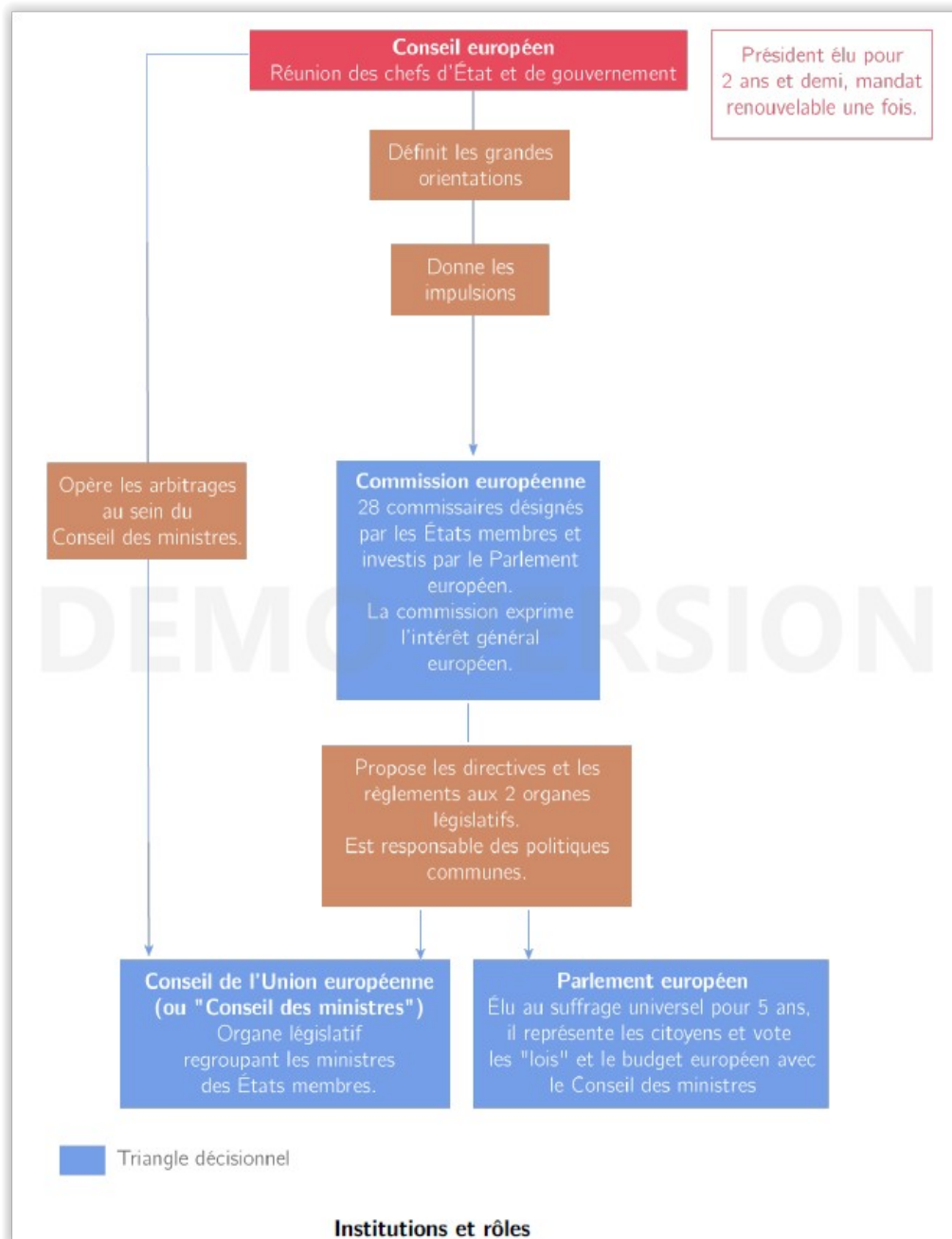
On **ne parlera pas** ici de la cour de justice, de la banque centrale et de la cour des comptes.

On va s'intéresser au-delà de l'historique de la construction européenne (qui s'est faite par traités successifs) au fonctionnement actuel de l'UE en détaillant les fonctions, les pouvoirs et l'équilibre entre les pouvoirs des quatre institutions centrales de l'UE : Conseil européen, Conseil de l'Union Européenne, Commission Européenne et Parlement Européen.

On parle de : « Triangle institutionnel » où les deux sources de souveraineté établies dans le cadre de l'Union européenne : les États et les peuples sont présentes.

*Le **Conseil européen ne fait pas partie du « triangle institutionnel »** ce que ne l'empêche pas d'être le principal organe de décision de l'UE.

*Le « **triangle institutionnel** » est composé de trois institutions : **Conseil de l'Union Européenne, Commission Européenne et Parlement Européen.**



1/ Le pôle intergouvernemental

Pôle intergouvernemental. Sous cette appellation on rassemble le **Conseil européen** et le **Conseil de l'Union Européenne** qui sont les organes qui représentent et symbolisent la **souveraineté des États membres** représentés dans ces deux instances par les chefs d'État et de gouvernement (Conseil européen) et les ministres nationaux (Conseil de l'UE).

a/ Le conseil européen

Officialisation en 1986. Regroupe les chefs d'Etat ou de gouvernement de chaque Etat membre, le président de la Commission et depuis le Traité de Lisbonne (2009), un président élu pour deux ans et demi.

Le Conseil européen est un organe intergouvernemental et l'organe le plus important de décision. Il s'agit de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement (cela dépend du système politique du pays) de tous les pays membres et du président de la Commission européenne. Il y a en principe quatre réunions annuelles afin de fixer les orientations politiques.

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.

Ex : La crise des réfugiés et la crise grecque sont gérées par le Conseil européen. Les autres instances (Triangle décisionnel) interviennent mais c'est le Conseil européen qui définit les orientations à prendre et donne les impulsions.

b/ Le conseil de l'Union européenne

Le conseil de l'UE 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 pour six mois 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).

c/ pôle intergouvernemental et décisions

Au début, la CEE (devenu UE) comptait seulement six pays. Les décisions étaient prises par les chefs d'Etat et de gouvernement à l'unanimité. Il était plus facile d'obtenir un consensus qu'aujourd'hui où l'UE compte 28 membres. Consensus : accord de tous les membres.



Des adaptations ont dû être intégrées pour faciliter la prise de décision. Pour permettre la prise de décision dans les différentes institutions européennes tout en favorisant la recherche de consensus, différentes procédures de vote ont été mises en place :

La **majorité qualifiée** est la procédure couramment utilisée sein du Conseil de l'Union. Le vote des pays est pondéré selon leur population (ainsi, la France dispose de 28 voix et Malte de 3 voix). Elle s'accompagne du principe de la double majorité, mis en place en 2014 avec le traité de Lisbonne. Selon ce principe, pour être adoptée, une décision doit à la fois avoir le soutien de la majorité des États de l'Union (15 États) et ces États doivent représenter au moins 65% de la population.

Le **principe de coopération renforcée** permet la mise en place d'une mesure uniquement entre les États qui le souhaitent, dans le respect des traités, sans que le reste de l'UE puisse s'y opposer. Les États doivent être au moins 8. Cela peut permettre d'expérimenter une mesure ou simplement de débloquer une situation pour laquelle aucun consensus n'a été trouvé.

2/ La commission européenne

La Commission européenne : c'est **l'organe exécutif de l'Union européenne**. Elle est composée de 28 commissaires européens (au 1er janvier 2015) dont un président et un haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Elle représente et promeut l'intérêt général de l'Union européenne au niveau mondial. Elle propose de nouvelles législations (monopole de l'initiative législative) au Parlement européen et au conseil de l'UE et veille au respect de la législation de l'UE par les États membres. Elle est basée à Bruxelles.

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. Ceci est variable car l'UE n'est pas un État et donc les sanctions sont difficiles à infliger, voir par exemple les dépassements des déficits publics (sanctionnés plus

facilement quand il s'agit d'un « petit » Etat que lorsqu'il s'agit de la France, de l'Allemagne ou du Royaume Uni).

Elle a le monopole de l'initiative dans les domaines relevant de la procédure législative ordinaire et lorsque les dispositions du traité le prévoient.

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).

Approfondissement (facultatif)

Le Président de la Commission est élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen. Il est issu du parti politique européen majoritaire. Le président actuel est Jean-Claude Juncker (élu en mai 2014), membre du groupe du Parti Populaire Européen (PPE), de droite (les élus français du parti Les Républicains sont dans le PPE).

Les commissaires 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. Elle est une institution supranationale dont les membres doivent être indépendants et choisis pour leur expertise. Le commissaire français Pierre Moscovici n'est plus lié à l'Etat français ni à son parti politique, il ne représente pas l'intérêt du PS ni de la France à la Commission mais l'intérêt général, il mène la politique de la Commission. Il est par exemple à plusieurs reprises intervenu pour brimer le gouvernement français sur les déficits publics.

La Commission est la gardienne des traités (surveillance de l'application du droit communautaire par les États membres). **Ex : Politique de la concurrence.** Lutter contre les tentations des Etats de réserver les marchés publics aux entreprises nationales. Elle est l'organe d'exécution de l'Union (responsable de la mise en œuvre des politiques engagées). Elle est l'initiatrice de la politique communautaire en soumettant au Conseil des propositions et des projets de réglementation. La Commission prépare et exécute le budget et gère les programmes.

Remarques : Critique communément faite : La Commission (membres indépendants et experts) est décriée de par son caractère jugé peu démocratique. D'aucuns parlent de « technocrates » pour parler des membres de la Commission. Cela étant, les pouvoirs de contrôle du Parlement (dont les députés sont élus au suffrage universel direct) sur la Commission ont augmentés avec le Traité de Lisbonne.

3/ Le Parlement

Le Parlement européen : composé de 751 députés européens, élus au suffrage universel direct tous les 5 ans. Chaque pays dispose d'un nombre de sièges différent (96 pour l'Allemagne, 6 pour le Luxembourg, Chypre, Estonie et Malte par exemple). Le nombre de sièges varie en fonction de l'importance de la population des Etats membres. Il partage le pouvoir législatif mais dispose de surcroît d'un pouvoir budgétaire et il contrôle les autres institutions européennes. Pour autant, même si les pouvoirs du Parlement ont augmenté, il reste l'organe le moins puissant de l'Union Européenne.

a/ Expansion des pouvoirs du Parlement européen

Pouvoir de codécision et « droit d'initiative indirect »

Les compétences du Parlement européen sont en extension constante : institution consultative dans un premier temps, le Parlement est progressivement devenu un pouvoir d'amendement. Le Parlement a un pouvoir de codécision. Ce pouvoir a été renforcé par les traités successifs (élargissement des domaines concernés). Le pouvoir d'amendement est la possibilité de changer un acte législatif : modification, suppression, ajouts de dispositions.

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 ».

Pouvoir de contrôle

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.

b/ Groupe politique européen et élections

Le Parlement représente la souveraineté du peuple européen. Depuis 1979, des élections au suffrage universel direct sont organisées. Le mode d'élection des députés européens et l'élargissement de ses compétences sont des signes de la volonté des dirigeants européens d'approfondir la construction de la citoyenneté européenne.

Chaque Etat possède un mode de scrutin propre pour ces élections européennes. En France, le scrutin est proportionnel. Les députés européens sont élus pour cinq ans et ne peuvent être membres d'un parlement national.

Les deux principaux groupes politiques au Parlement européen sont le groupe du Parti Populaire Européen (droite) et le groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D) (centre gauche).

Conclusion

Il n'y a pas de gouvernement européen.

Le conseil européen qui représente les intérêts des Etats membres (souveraineté des Etats) est l'organe principal de décision. Le Triangle institutionnel est composé de trois pôles : le conseil de l'Union européenne qui représente les Etats membres (souveraineté des Etats), la Commission Européenne (qui dirige l'UE en produisant les actes législatifs et en sanctionnant les Etats quand ils ne respectent pas certaines règles, c'est l'organe exécutif) et le Parlement européen (qui représente le peuple - souveraineté du peuple européen -).

II/ Effets de la construction européenne sur la conduite de l'action publique

Action publique = Ensemble des actions engagées par les pouvoirs publics pour répondre à un problème social. Cela peut être des mesures concrètes, des campagnes de sensibilisation etc.

Le cadre européen s'impose aux Etats membres dans les domaines où il y a eu transfert de souveraineté pour lequel, le droit communautaire prime sur le droit national. On parle ainsi d'**européanisation**

Européanisation = Influence déterminante de l'UE sur les politiques publiques des Etats membres. Ces derniers ont en effet abandonné une partie de leur souveraineté

en ayant consenti des transferts de compétences, pour les domaines prévus par les traités, à un acteur supranational : l'UE.

Par ailleurs, dans les domaines pour lesquels il n'y a pas eu de transfert total de souveraineté (compétences exclusives), l'Europe influence les politiques publiques. Ainsi, par exemple, les réformes du système de retraite français (pour lequel l'État français reste souverain) ont été fortement influencées par les réflexions menées par les institutions européennes.

A/ Compétences européennes et impact sur l'action publique

Logiquement, puisque des domaines de compétence ont été transférés des États membres à l'UE, la construction européenne a eu un impact sur la conduite de l'action publique dans les domaines concernés.

Par exemple, dans le domaine économique, cela concerne les politiques structurelles (long terme) comme les politiques conjoncturelles (court terme).

Politiques structurelles : exemple de la politique de concurrence

Ainsi, la politique de concurrence est une compétence de la Commission européenne et les orientations de ces politiques s'imposent à tous les États membres (sous forme de règlements et de directives). La Commission interdit les ententes entre entreprises sur les prix ou les quantités. La Commission contrôle ou interdit les aides et subventions versées aux entreprises et incite les États à ouvrir les services publics à la concurrence.

Politiques conjoncturelles : exemple des règles budgétaires

Au niveau économique, la construction européenne a eu une grande influence sur les politiques conjoncturelles que les États peuvent mener. Les politiques conjoncturelles sont les politiques mises en place afin de corriger un déséquilibre macroéconomique temporaire, et de maintenir à court terme une croissance équilibrée. Les politiques conjoncturelles sont influencées par la réglementation européenne, elles sont donc fortement contraintes par l'UE. La politique budgétaire (qui permet d'agir sur les dépenses publiques) est menée par chaque pays, mais avec une autonomie limitée. Il existe en effet des règles européennes contraignantes concernant l'endettement et le déficit des États. Le PSC (Pacte de stabilité et de croissance) limite le déficit à 3% du PIB et la dette publique à 60% du PIB. Le dépassement de ces critères peut conduire à des sanctions pécuniaires.

B/ Exemples d'influence de l'UE sur l'action publique nationale

Les retraites

L'eupéanisation des politiques sociales en France

Le 7 juillet 2010, la Commission européenne a rendu public un Livre vert intitulé « Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe » et a engagé, jusqu'au 15 novembre 2010, un débat public sur l'avenir des retraites dans l'Union européenne. Ce Livre vert intervient au terme d'une décennie de réformes des systèmes de retraites dans le cadre d'une « stratégie de coordination ouverte » qui a débuté en 2001 et qui a fait l'objet, depuis lors, de plusieurs cycles de réformes. L'Union européenne accompagne, à travers une méthode originale, les États membres dans la modernisation et l'adaptation de leur système de pensions. (...) La réforme

française des retraites, qui a été annoncée au même moment que la parution du Livre vert et qui a déclenché un fort mouvement de contestation dans toute la France, prend place dans cette stratégie européenne. (...) Pour réaliser ce double objectif, l'Union européenne s'est dotée d'une nouvelle méthode de gouvernance, la « méthode ouverte de coordination » (points 37 et 38). Cette méthode constitue une extension de la méthode de coordination, qui a servi en matière de politique économique depuis le traité de Maastricht (1992) et en matière d'emploi depuis le traité d'Amsterdam (1997). Elle est utilisée dans les domaines où l'Union européenne n'a pas de compétence propre, mais où les États membres considèrent néanmoins leurs politiques comme une question d'intérêt commun et décident de les coordonner suivant une procédure spécifique. Depuis le traité de Lisbonne, la coordination des politiques sociales figure à l'article 5 §3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (...) Les réformes françaises en matière de retraite constituent un parfait exemple d'eupéanisation des politiques sociales dans le sens d'un processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation d'objectifs, de procédures et de paradigmes partagés, qui sont d'abord définis et consolidés au niveau européen et ensuite incorporés dans les politiques nationales.

Extrait de « La réforme française des retraites de 2010 : un exemple d'eupéanisation des politiques sociales », Nicole Kerschen, *Droit et société*, n°77, 2011

« La politique française en matière de retraite a été influencée par la stratégie européenne. Ainsi, la réforme des retraites de 2010 en France a suivi de près la publication du *Livre vert* de la Commission européenne sur le sujet. Le débat public ouvert et entretenu par la Commission européenne entre 2001 et 2010, sur le sujet, a permis de mettre en valeur des approches et des modèles de résolution des problèmes qui stimulent l'action des gouvernements dans le sens d'une harmonisation des politiques nationales sur le sujet. La France a donc décidé d'allonger la durée de cotisation de la retraite et elle s'est ainsi rapprochée d'autres pays européens tels que l'Allemagne. »

Extrait d'un cours de SSP publié sur Massena (en 2012)

L'enseignement supérieur, un autre exemple d'eupéanisation des politiques publiques

« La mobilité est l'une des clés de la construction européenne. Voyager, s'installer, mais aussi étudier ou travailler dans un autre État membre, toutes ces possibilités répondent aux principes fondamentaux de l'UE : la libre-circulation des personnes.

Pourtant, si le programme Erasmus qui a fêté ses 30 ans en 2017, a favorisé la mobilité des étudiants, force est de constater que ce phénomène reste marginal (environ 4% des étudiants européens).

Comment expliquer la faible mobilité des ressortissants de l'UE alors même que les frontières ont été abolies par les États membres ? Barrière de la langue, de la culture ? Oui, certainement. Mais pas seulement.

Si l'UE a créé de nombreux programmes en faveur de la mobilité étudiante, les systèmes d'enseignement supérieur restent disparates. DE même, bien que la majorité des États membres se soit engagé à appliquer les accords de reconnaissance

mutuelle des diplômes, celle-ci n'est pas toujours effective. Son absence est un frein à la mobilité des travailleurs.

Alors doit-on imaginer qu'un jour les études supérieures soient partout du même niveau sur le territoire européen ? Peut-on envisager un marché du travail européen où chaque diplôme aurait la même valeur ? En signant la Déclaration de Bologne en 1998, c'est ce que se sont engagés à faire 47 pays membres du Conseil de l'Europe. Le but : construire un Espace européen de l'enseignement supérieur.

Le Processus de Bologne dépasse l'UE, mais celle-ci en est le moteur : grâce au système LMD (Licence / Master / Doctorat), mais aussi aux crédits ECTS mis en place dans le cadre d'Erasmus (système de crédits qui permet aux différentes formations d'être sanctionnés par un diplôme de valeur équivalente), l'UE tente aujourd'hui d'harmoniser son système universitaire². »

Extrait d'un cours de SSP publié sur Massena (en 2012)

C/ Le mythe des 80% de lois d'origine communautaire

<http://www.slate.fr/story/17041/le-mythe-brise-des-80-de-lois-francaises-dorigine-communautaire>

« Une étude rendue publique par la fondation Terra Nova estime à entre 10 et 25% la part du droit français directement issu des textes européens, brisant ainsi le mythe des 80% de lois françaises d'origine communautaire.

Ce mythe des 80% perdure depuis longtemps et déjà en mai 2009, Jean Quatremer s'interrogeait sur son blog sur la véracité des chiffres. Après que Marine Le Pen, numéro 2 du FN, avait affirmé en avril que « 80% des lois qui sont appliquées et qui sont votées par les députés sont en réalité seulement enregistrées parce que ce sont des directives européennes » et que Michel Barnier, alors ministre de l'agriculture affirmait que « le Parlement européen, il est au moins aussi important que le Parlement national. Est-ce que vous savez que 60% des lois, ce ne sont pas les autres qui les font pour nous, c'est nous qui les faisons avec les autres ? », Quatremer se demandait : « Mais quel est le juste pourcentage ? »

Après avoir précisé que « le raisonnement en termes de pourcentage ne veut strictement rien dire sur le plan juridique », qu'« il ne faut pas confondre le flux et le stock » de lois, il concluait que « l'essentiel des compétences - et donc du droit - demeure encore du ressort étatique. » C'est bien ce que confirme l'étude de Terra Nova : « L'étude montre que 25% des lois françaises ont un élément issu du droit européen. Mais si l'on regarde l'impact européen sur le flux législatif national, on tombe à moins de 10%. Donc le chiffre réel est 10%, » souligne le président de Terra Nova, Olivier Ferrand dans une interview donnée à Euractiv.fr.

Persistance du mythe

Le mythe existe et persiste, selon Terra Nova, parce que Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, lui avait conféré une crédibilité. Mais il énonçait à l'époque, en février 1987, un pronostic, et non une réalité. « 30 % de la législation belge est d'origine communautaire et (...) ce chiffre devrait passer à 60% dans les dix ans qui viennent » expliquait-il.

Le mythe a perduré également en raison des intérêts politiques divers. « Les pro-européens pouvaient l'utiliser pour insister sur l'importance de l'Europe dans la

² Lire l'article ci-contre pour un état des lieux sur la question

<http://theconversation.com/luniversite-europeenne-utopie-ou-futur-prometteur-88173>

législation nationale. De leur côté les eurosceptiques avaient intérêt à dire : regardez l'impact de ces bureaucrates de Bruxelles sur la démocratie nationale ! »

Source : Slate.fr, France, 08.02.2010