



Stage APHG. L'Union européenne à la croisée des chemins

Compte-rendu

mercredi 30 décembre 2015

Par Eudes Girard [1]

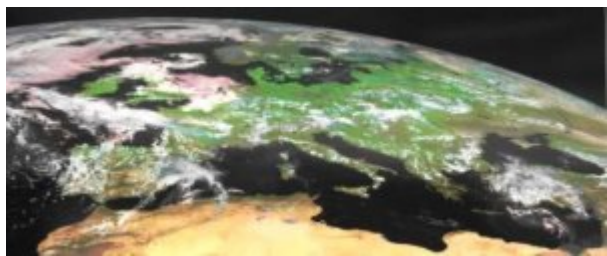
La commission Europe de l'APHG a organisé pour les adhérents de l'association un stage concernant les institutions européennes et leur fonctionnement. Ce stage qui s'est déroulé à Bruxelles les 15 et 16 octobre 2015, a réuni 29 participants provenant de différentes régionales (Poitou-Charentes / Île-de-France / Centre-Val de Loire / Nord-Pas-de-Calais / Aix-Marseille / Languedoc-Roussillon / Bretagne). Il a permis de réunir à travers différentes générations un panel très représentatif de collègues soit intervenant directement au sein de sections européennes, soit tout simplement intéressés par ces questions européennes désormais très présentes dans nos programmes d'enseignement. [2]



Le déroulé du stage au sein du quartier européen de Bruxelles a permis de rencontrer de nombreux acteurs provenant des principaux rouages institutionnels de l'UE. Avant de rentrer dans la présentation de ces acteurs, l'un de nos conférenciers rappelle rapidement en quelques mots les enjeux initiaux de la construction européenne tels que les pères fondateurs (Schuman, Monnet, De Gasperi, Adenauer, Spaak) les ont définis : mettre en place une coopération partant **d'une réalisation concrète** (la CECA) ayant pour finalité de **rendre la guerre non seulement impensable mais aussi matériellement impossible**. La philosophie de la construction européenne repose quant à elle dès l'origine **sur le double apport de la culture libérale** (apportant les principes de liberté de mouvement des hommes, des biens, puis plus récemment (1990, des capitaux) et **social-démocrate** (apportant les principes de solidarité entre Etats comme l'illustre aujourd'hui le mécanisme européen de stabilité dont profita tour à tour l'Irlande, le Portugal, Chypre et la Grèce). Les 310 milliards de prêts accordés à la Grèce pour que le pays redresse sa situation financière en échange de réformes de structure importantes et de réduction d'un certain nombre de dépenses sociales en est un autre exemple. Sans reprendre toute l'histoire de la construction européenne et ses différentes étapes **la réalisation d'un marché unique** impulsé par l'acte unique de 1986 et réalisé le 1 janvier 1993 **doit être retenue comme une étape fondatrice de l'Europe actuelle**. 2 500 directives organisent ainsi la vie économique de 510 millions d'européens autour d'un socle commun de pratiques et de réalisations ; même si, dans le même temps, l'Europe sociale ne fut réalisée qu'*a minima* et demeure encore l'un des grands enjeux à concrétiser. A cette construction économique s'ajoute depuis 1992 et le traité de Maastricht une construction politique fondée sur la définition d'une citoyenneté européenne donnant par exemple le droit de vote, lors des élections locales et européennes, aux ressortissants européens au sein de tout l'espace européen. La définition d'un mandat d'arrêt européen et la coopération accrue entre les polices des différents Etats membres illustrent encore les progrès de cette Europe politique.

Parmi les différents acteurs le rôle de la Commission européenne, centre d'impulsion des règlements et directives,

doit être souligné au premier chef. La commission initialement composée de 9 membres lors de l'Europe des 6 en 1957 fut ensuite composée en fonction du nombre de pays même si les commissaires ont toujours représenté des domaines de compétence (l'environnement, l'agriculture, les transports etc...) et jamais les pays. Etant l'un des pays fondateurs la France conserva jusqu'au traité de Nice en 2000 deux commissaires. Le traité de Lisbonne en 2009 avait prévu de réduire le nombre de commissaires pour éviter l'augmentation automatique de leur nombre, mais les petits pays européens s'y sont opposés et la règle du nombre de commissaires en fonction du nombre de pays reste encore d'actualité.



La commission Juncker (2014-2019) est symptomatique de plusieurs changements qui semblent s'opérer au sein des institutions européennes. **Jadis composés de hauts fonctionnaires les commissaires sont de plus en plus aujourd'hui des politiques.** La commission doit ainsi être implicitement le reflet des résultats des élections européennes et la nomination de son président doit être validée par un vote du parlement. Les différents commissaires sont eux-mêmes auditionnés par des commissions parlementaires qui contrôlent leur indépendance, et attestent de leur envergure européenne et de toute absence de conflit d'intérêt. La commission se structure désormais **autour d'une organisation pyramidale**, le président Juncker s'appuyant sur un 1^{er} vice-président, un Haut-représentant de l'UE dans le monde, un deuxième vice-président, puis sur 4 autres vice-présidents et enfin sur 20 autres commissaires, dont Pierre Moscovici en charge des affaires économiques et financières. Cette commission dite « **de la dernière chance** » (**sic**), au sein d'une Europe aujourd'hui en crises de confiance, de valeurs, d'identité, de résultats, **a défini une dizaine de priorités dont en première position la relance de l'emploi** mais aussi le marché unique du numérique, ou l'union dans le domaine de l'énergie. Dans ce dernier domaine la commission travaille ainsi à accroître l'interconnexion des réseaux de l'Énergie, à réduire les importations énergétiques, à diversifier les approvisionnements en limitant la dépendance vis-à-vis du gaz russe. De même, dans le domaine commercial, la commission européenne est engagée dans **les négociations de libre-échange avec les Etats-Unis** afin de réduire les barrières techniques non tarifaires. L'UE s'engage ainsi dans une course de vitesse avec la Chine, elle aussi en cours de négociation commerciale avec les Etats-Unis. Au grand marché transatlantique s'opposerait un grand marché transpacifique. Cependant derrière la question des barrières techniques non tarifaires, c'est tout l'enjeu des normes de production, respectant ou non les normes environnementales, qui se trouve posé. A noter que la publication, sous la pression de l'opinion publique, du mandat de négociation de la Commission, dans un souci louable de transparence, affaiblit paradoxalement le travail de celle-ci face à des négociateurs états-uniens dont le mandat reste secret.

La question des migrations aujourd'hui au cœur de l'actualité est également l'un des domaines de réflexion et de proposition de la commission Juncker. Partant du constat d'une très inégale répartition des réfugiés (Hongrie : 3 200 réfugiés par million d'habitants contre ... 250 en France) la commission a proposé de mettre en place une **politique de quota** d'acceptation de réfugiés par pays, d'abord rejetée par de nombreux Etats, puis acceptée sous la pression des événements dramatiques récents de la fin de l'été 2015. Ainsi l'Europe reste un espace encore peu marqué par une forte présence étrangère (à la différence des Etats Unis / 14 % contre 4 % dans l'UE) mais c'est leur répartition trop concentrée à toutes les échelles (dans certains pays, dans certains quartiers) pouvant freiner leur intégration qui pose problème. La commission s'appuie par ailleurs sur **30 directions générales** correspondant en principe aux fonctions des 28 commissaires même si quelques rares commissions (comme celle de Pierre Moscovici) sont en charge de deux directions générales (Economie et Finance).

Ainsi tous les domaines sont susceptibles de suivre une politique d'approfondissement même si certains sont nettement moins avancés que d'autres. Il en va ainsi du domaine éducatif même si la mise en place du LMD au sein des universités à partir des accords de Bologne en 1999 et du **programme Erasmus +** a marqué un réel progrès dans ce domaine. Pour partir de la réalité sociale et économique la commission s'appuie ainsi sur les données collectées par son propre appareil statistique très performant : **Eurostat**. Au total, la commission s'appuie sur 30 000 fonctionnaires européens (24 000 titulaires et 6 000 contractuels) répondant à **un statut spécifique de fonctionnaire européen soumis au contrôle d'un office européen de lutte antifraude (OLAF)**. Chaque fonctionnaire a une obligation de mobilité passant d'une direction générale à une autre ou d'une institution à une autre évitant ainsi les effets d'agrégation d'une même nationalité autour d'une même direction ou d'un même service.

Ainsi, un chef de cabinet ne peut pas être de la même nationalité que son commissaire. Le gros du travail de la Commission est de partir des informations recueillies lors des **auditions publiques** concernant de très nombreux acteurs publics dûment recensés au sein d'un registre de la commission (cabinets de lobbyistes, consultants, syndicats, *think-tank*, universitaires, membres des églises etc ...). Le rôle des lobbyistes, entre 20 000 à 30 000 selon les sources joue ainsi un rôle majeur à Bruxelles. Leur rôle se fait d'ailleurs dans les deux sens, à la fois faire descendre les informations de ce qui se prépare vers les acteurs économiques ou les ONG et faire remonter auprès de la Commission et du Parlement les attentes de ces mêmes acteurs économiques ou ONG. La commission intègre (ou non) « les résolutions » du Parlement et « les conclusions » du conseil des ministres de l'union. Tout ce travail se fait ainsi en amont de la rédaction de directives qui seront par la suite discutées et adoptées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union.



Le Parlement et le Conseil de l'Union européenne sont ainsi depuis le traité d'Amsterdam en 1997 **co-législateurs**. Le Parlement, élu au suffrage universel depuis 1979 et composé aujourd'hui de 751 membres a vu ainsi son rôle s'accroître en même temps (assez paradoxalement) que l'abstentionnisme lors des élections européennes. Aujourd'hui le PPE avec 217 représentants et les Sociaux-démocrates avec 189 représentants constituent, comme toujours, les deux principales forces politiques du Parlement. Associés aux Verts et aux Libéraux, ils représentent 70% des sièges. Les autres tendances politiques, à condition de compter au moins 25 membres de 7 nationalités différentes, peuvent constituer des groupes politiques leur permettant d'avoir une certaine couverture médiatique et d'interpeller les orateurs auditionnés au parlement européen. Organisés en 20 commissions parlementaires le parlement procède à la grande différence des parlements nationaux **à un constant jeu de compromis politiques**, d'abord au sein de chaque groupe parlementaire puis entre les groupes parlementaires pour aboutir enfin à une position commune et forcément soutenue par les groupes majoritaires. Le Conseil de l'Union, représentant à travers les ministres les 28 Etats membres, procède de la même façon **par compromis à la recherche d'une position la plus commune possible**. Il doit néanmoins dans le domaine de la politique étrangère comme dans celui des affaires sociales prendre une position à l'unanimité pour qu'elle puisse être adoptée. C'est peut-être justement là ce qui explique les difficultés de la constitution d'une Europe de la Défense efficace et d'une vraie Europe sociale. La question d'un congé maternité commun à l'UE n'a, par exemple jamais pu aboutir du fait de conceptions très différentes des rôles de la mère, et du père, dans les états scandinaves ou méditerranéens. **La culture du compromis constitue donc un élément central du fonctionnement de l'Union Européenne** à tous les niveaux. Au compromis au niveau des principaux groupes parlementaires au sein du parlement correspond le compromis mis en place au sein du conseil de l'Union c'est-à-dire au niveau des ministres représentant chacun leur Etat. Ainsi dans un deuxième temps se forge alors **un compromis final entre le parlement et le conseil de l'Union**. L'on comprend par une telle procédure que 89% des directives issues du travail parlementaire soient adoptées en première lecture puisque c'est en amont lors de l'élaboration de ces compromis que tout s'est déjà finalement joué. Certes le temps d'élaboration des compromis sur certaines questions peut être particulièrement long et l'un des records (30 ans)

concerne par exemple la question de la reconnaissance d'un brevet européen commun au sein de l'UE adopté finalement en 2013. Néanmoins la crise de 2008 a eu tendance à accroître la nécessité des compromis et à réduire leur temps d'élaboration : l'intervention de la troïka [3] mettant en place « une ligne de recapitalisation des banques portugaises » c'est-à-dire un fond d'emprunt destiné à l'Etat portugais lui permettant d'éviter les faillites bancaires en série et de protéger ainsi, in fine, les contribuables portugais, montre à quel point l'Union Européenne sait mettre en place dans l'urgence des procédures de solidarité efficaces évitant ainsi que le cas de la Grèce ne se propage à d'autres pays méditerranéens. Ainsi par cette culture du compromis, au demeurant aujourd'hui possible entre « gens bien nés et bien instruits », c'est-à-dire entre ministres et parlementaires européens convaincus de la nécessité de faire avancer l'Europe, **l'Union Européenne est un formidable organisme à produire des normes et du droit.** L'on retrouve finalement ici tout l'héritage de l'Empire romain ...



Le Parlement s'appuie également sur les avis rédigés par le **Comité des régions** (institué en 1994 et comptant 350 membres) représentant les collectivités locales (régions mais aussi départements et communes) et ceux du **Comité Economique et Social Européen** (institué dès 1957 et comptant 350 membres également) représentant la société civile (à travers « les 3 ordres » des employeurs, des travailleurs et des syndicats). Les avis émis par le CESE sont suivies à 80 % (même si ce chiffre doit être relativisé car les positions exprimées par le CESE peuvent avoir été en fait assez similaires à ceux déjà formulés par le parlement). Les 751 députés peuvent également compter sur 6 000 fonctionnaires du parlement européen (dont seulement 150 à temps plein à Strasbourg...)



De façon absolument informelle des rencontres associant représentants des Etats (Conseil) des parlementaires (Parlement) et des membres des directions générales (Commission) appelées « **trilogues** » constituent en amont des

processus précédemment décrits des moments clés de préparation du processus décisionnel final.

Après un tel processus, **une directive de la commission doit recueillir pour être adoptée à la fois la majorité du Parlement et l'assentiment d'au moins 16 Etats membres représentant au moins 65 % de la population européenne** (principe de la « double clé »). A l'inverse, si 4 Etats membres représentant au moins 35 % de la population de l'UE émettent un veto la directive de la commission sera rejetée. L'on comprend ainsi **qu'une directive pour être adoptée doit nécessairement s'appuyer sur l'adhésion d'au moins quelques grands Etats membres**. Dans ce cadre l'on comprend mieux l'importance du couple franco-allemand, comme moteur essentiel de la construction européenne.

La législation européenne transposée dans les différentes législations nationales représente **en moyenne 20 % à 30 % des lois et des règlements nationaux mais ce chiffre monte à 80% concernant la législation économique des entreprises ainsi que la législation environnementale**, véritablement impulsée par l'UE dans un pays comme la France (souvent condamnée à des amendes par **la Cour européenne de justice du Luxembourg** pour des retards dans la transposition des directives environnementales).

Pour agir, **l'UE possède un budget en 2015 de 142 milliards d'euros** représentant une infime partie de l'ensemble des budgets des Etats et volontairement limité par le traité de Lisbonne à 1% du PIB des Etats membres. Les ressources de l'UE proviennent des dotations des Etats membres et de façon encore marginale des ressources propres : amendes fixées par la cour européenne de justice, taxe sur les transactions financières. Ce budget a fortement évolué dans sa structure puisque **l'agriculture qui représentait encore dans les années 80 près des 2/3 n'en représente plus que 40 %** de peu devant les fonds de cohésion concernant notamment la politique régionale (environ 37 %). Le FEDER (Fonds européen de développement régional) et le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) à travers différents programmes comme *leader* + par exemple, apparaissent ainsi être des acteurs croissants et majeurs des aménagements régionaux sur les territoires de l'Union Européenne. De même la part consacrée à la compétitivité et la politique de Recherche Développement (11 %) a également nettement augmenté même **si les objectifs de la stratégie de Lisbonne en 2000** consistant à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » semblent aujourd'hui encore assez utopique ...



L'UE soutient activement la politique environnementale en contribuant à préparer **la COP 21** qui se tiendra fin novembre début décembre à Paris. Ce sommet réunit pour la première fois 150 pays représentant **90 % des émissions de GES et concerne à la fois les pays développés et les puissances émergentes** à la différence des sommets précédents qui ne regroupaient à que les pays développés (Kyoto en 1997). La Chine vient ainsi d'introduire, à la suite de l'exemple européen, un marché des quotas d'émission et a investi en 2013 56 milliards de dollars dans la promotion des énergies renouvelables (éolien et solaire). L'UE se veut l'un des acteurs internationaux

les plus ambitieux concernant les politiques de lutte contre le réchauffement climatique, politiques dont elle espère qu'elles serviront de modèle à d'autres groupes de pays (ALBA, G77). **Néanmoins la question du financement des fonds verts à l'horizon 2020** (100 milliards de dollars à destination des pays du Sud pour moderniser leur appareil de production industriel et le rendre moins émetteur de GES) **reste cruciale et n'est que très partiellement résolue aujourd'hui**. L'expérience de l'UE a cependant montré qu'il était possible d'accroître depuis 1990 le PIB (+ 45%) tout en baissant les émissions des GES (- 19%). Ce beau résultat s'est appuyé sur la promotion d'une agriculture durable ainsi que par une politique des transports plus écologique grâce notamment à des technologies automobiles beaucoup moins polluantes (même si le scandale récent de Volkswagen vient assombrir ces données). La désindustrialisation, touchant les industries lourdes en particulier, et les transferts d'activités industrielles vers les pays émergents expliquent également ce résultat.

Les objectifs de l'UE pour 2030 sont ainsi plus ambitieux que ceux de 2020 puisque l'UE cherche à limiter les émissions de GES de 40 % (par rapport à 1990) et à accroître encore davantage la part des énergies renouvelables (27 % de la production énergétique) ainsi que l'efficacité énergétique (+ 27 %). Dans le cadre des négociations qui vont s'ouvrir au sein de la COP 21 c'est ce modèle **d'une Europe leader dans la politique environnementale que l'UE aimerait porter et promouvoir**.

Enfin, dans le cadre d'une Europe dite « à géométrie variable », le traité de Lisbonne ouvre la possibilité à certains pays de mettre en place des politiques de **coopération renforcée** dans certains domaines sans que les autres pays puissent s'y opposer. La taxe sur les transactions financières adoptées par 11 Etats membres en est un exemple. D'une certaine façon la mise en place de l'euro adopté aujourd'hui par 19 sur 28 et la constitution de l'euro-groupe constitue un exemple avant la lettre de cette politique de coopération renforcée. La finalité de cette coopération renforcée reste néanmoins de s'étendre progressivement à l'ensemble de l'UE.

Le quartier européen de Bruxelles regroupant toutes ses institutions (Commission, Parlement, Conseil de l'UE, Comité des Régions, Comité économique et social européen) constitue ainsi une ville dans la ville de plus de 50 000 fonctionnaires européens. Son architecture très moderne tranche avec le Bruxelles de la Grand-Place et fait de Bruxelles la capitale de l'UE même si d'autres villes en Europe possèdent aussi d'autres institutions européennes (Strasbourg, Luxembourg, Francfort). Pour compléter cet ensemble s'ouvrira au cours de l'année 2016 au sein du parc Léopold **la Maison de l'Histoire de l'Europe** qui retracera toute l'histoire contemporaine du continent de ses moments de déchirures lors des deux guerres mondiales jusqu'à l'obtention du prix Nobel de la paix en 2012 dont la médaille sera d'ailleurs présentée au sein de l'exposition permanente. Ainsi le quartier européen de Bruxelles renforcera certainement son attractivité touristique.



L'Union européenne face aux enjeux cruciaux qu'elle traverse aujourd'hui : crise économique et haut niveau de chômage (9.5% dans l'UE et 11% au sein de la zone euro) faisant de l'Europe « *l'homme malade la planète* », pression migratoire accrue à ses frontières, crise écologique et question du réchauffement climatique, terrorisme islamiste dont Paris vient d'être dramatiquement frappé le vendredi 13 novembre 2015, est à la croisée des chemins. Une solidarité accrue entre les Etats membres et une plus grande efficacité des politiques mises en œuvre sur tous les plans pourront certainement contribuer à apporter des éléments de réponse à ces divers enjeux. Le discours du président de la commission européenne Jean-Claude Juncker au Parlement européen de Strasbourg le 9 septembre 2015, soulignant avec lucidité que « *L'Union européenne ne va pas bien* » et qu'« *Il n'y a pas assez d'Europe dans cette Union et (...) pas assez d'Union dans cette Europe* » résonne comme un appel plus que jamais nécessaire et urgent à l'heure où le mal et la haine de l'autre menacent le fondement de nos sociétés européennes.

© Eudes Girard, Professeur de Géographie en CPGE Littéraire, Angoulême pour la revue **Historiens & Géographes**. [4]

Le 19 novembre 2015.

Notes

[1] Secrétaire de la Régionale APHG Centre-Val-de-Loire. Membre de la Commission Europe. Professeur de Géographie en CPGE Littéraire, Angoulême.

[2] Nous publierons sur le site, ici-même, dans la rubrique « Espace Adhérent », les diaporamas des conférences auxquelles la délégation de l'APHG a assisté. NDLR.

[3] Union européenne, FMI et Banque centrale

[4] Cet article fait l'objet d'une publication dans la revue *Historiens & Géographes*, n°432, novembre-décembre 2015, p. 13-16.