

Actualités européennes

28/09

- **Refonte du règlement de Dublin**

Projet de répartition des migrants entre les Etats européens.

- **Plan de relance**

Les Etats doivent présenter un projet de plan de relance nationale à soumettre à l'UE afin de permettre d'obtenir des financements.

- **Conseil européen (Président Charles Michel)**

La question de la dette commune sur les marchés européens sera abordée.

- **Différents entre Grèce + Turquie**

Les deux pays revendiquent une zone où se trouve du gaz

05/10

- **Conseil européen 1^{er} et 2 octobre :**

- **Brexit**

Les négociations au niveau des accords commerciaux entre l'UE et l'Angleterre été censées s'achever la semaine dernière. Toutefois, elles n'ont toujours pas pris fin. En l'absence de projet de la part du gouvernement Johnson, un « no-deal » se profile au 1^{er} janvier 2021. Les problématiques relèvent notamment de la frontière entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud appartenant au territoire anglais.

En cas de « no-deal », les relations économiques entre l'UE et le Royaume Uni tomberont dans les règles de l'OMC sans pratiques préférentielles (notamment administratives et financières).

(que faire de la loi interne qui remet en cause une partie de l'accord négocié l'année dernière ?)

Pour en savoir plus : [Article de Politico à lire sur les différents plans avec les négociations en cours](#)

- **Biélorussie**

Des officiels russes ont été interdit de territoire de l'UE et leurs fonds sont gelés dans les banques européennes.

Mais le Président biélorusse n'a pas été sanctionné (à fait débat).

Ces sanctions concrètes n'ont été prononcées que tardivement car Chypre bloquait les décisions pour faire pression sur un autre dossier (notamment celui de la Turquie et celui des tensions Grèce-Turquie / Turquie-Chypre sur les prospections dans les eaux territoriales opérées par la Turquie).

- **Turquie**

Menace de sanction pour ses prospections sur les eaux territoriales de Chypre ou Grèce ??

- **Plan de relance après la covid et état de droit ?**

Ce qui a été convenu à la réunion de juillet : nécessité de respecter l'Etat de droit, l'indépendance de la justice et des médias, la séparation des pouvoirs pour obtenir les fonds de l'UE dans le cadre du plan de relance économique.

La Pologne pose problème notamment car elle ne respecte pas l'Etat de droit.

Ainsi, une opposition se former entre les Etats qui souhaitent appliquer ces conditions (par exemple les Pays-Bas) mais d'autres sont contre (par exemple la Pologne + Hongrie)

⇒ Encore dans le flou actuellement.

Le plan de relance devra être validé au sein du Conseil européen, du parlement européen mais aussi dans les Parlements des Etats membres.

Ce qui a été convenu lors du Conseil européen de juillet : le plan de relance repose sur dettes mises en commun.

⇒ Ici on observe un problème avec la règle de l'unanimité car certains Etats bloquent des décisions simplement pour leur propre intérêt.

- **Auditions de nouveaux commissaires :**

Installation de nouveaux commissaires : Mairead McGuinness (irlandaise) qui prend le portefeuille des services financiers (affaires économiques + monétaires).

Valdis Dombrovskis prend les services du commerce et remplace donc Hogan.

Hogan a démissionné car n'a pas respecté les règles du Covid en Irlande (= comportement d'un politique national a des répercussions sur les équilibres européens)

12/10

- **Négociation du cadre financier pluriannuel 2020 - 2027**

- **Confirmation des commissaires** (cf semaine dernière)

- **Condamnation de la Hongrie par la CJUE** : porte sur la « loi sur les universités étrangères » (statut + financement). Le pays a déjà été condamné en juin sur le financement des ONG opérant en Hongrie par des fonds étrangers.

⇒ Lors de la condamnation de la politique d'un Etat membre par la CJUE, le jugement se fait sur la base des traités européens

- **Rapport sur le respect de l'Etat de droit dans l'UE (30 septembre) par Jourova et Reynders :**

Définition de l'Etat de droit dans le rapport : « Il garantit que toutes les autorités publiques agissent toujours dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et aux droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. »

Reprend l'article 2 du traité sur l'UE sur les valeurs de l'UE notamment de l'Etat de droit.

Cet article énonce que l'Etat de droit doit correspondre à 4 critères : indépendance judiciaire, pluralisme et liberté, séparation des pouvoirs et ...

- **Un Green deal ?**

Première lecture de la loi sur le climat au Parlement européen

Green Deal = programme phare que la présidente de la Commission a promu lors de son accès à la présidence.

Il doit désormais être mis en œuvre mais une des premières étapes réside dans l'adoption de la « loi climat ».

Vise à réguler les émissions de gazs à effet de serre (objectif de réduction de 40, 55 ou 60% d'ici 2030 => le Conseil a pour le moment adopté 40%, la Commission 55% et le Parlement doit encore trouver un point d'entente.

Objectif de neutralité carbone totale en 2050.

1 000 milliards sur 10 ans proposé pour le Pacte vert mais il reste à savoir comment le financer ?

Un schéma prévisionnel a été publié (cf Toutel'Europe.eu)

Sciences Politique de l'Europe

francisco.roabastos@unistra.fr

Bibliographie :

Introduction sur les concepts de base de l'UE : **BRACK et COSTA**, *Le fonctionnement de l'Union européenne*.

Introduction à la sociologie politique de l'UE: **MERAND + WEISBEIN**, *Introduction à l'Union européenne*.

Intégration européenne : **SAURUGGER**, *Théories et concepts de l'intégration européenne*.

Sites à consulter :

touteurope.fr

politico.eu

legrandcontinent.eu => think-thank

Evaluation :

Ecrit de 3h avec 1 dissertation + 1 question.

Introduction

Objectifs du cours :

- Une « Sciences politique de l'Europe » ? L'Europe comme objet de sciences politique.

Les points que nous aborderons :

- Qui gouverne en Europe ?
- Un « marché » éclaté des théories de l'intégration européenne.
- L'intérêt d'un « retour aux sources » sociologiques.
- « Bringing politics back in » ? Pour une analyse *politique* de l'Europe.
- Approfondir... :
 - ... notre **connaissance de l'UE** avec ses institutions et ses acteurs.
 - Et s'en servir pour **approfondir notre connaissance du politique**.
- **Comprendre** l'espace politique européen (un « champ » ?) :
 - Ses dynamiques.
 - Ses acteurs (positions et rôles).
 - Ses logiques variées.
- **Expliquer** l'imbrication des variables précédentes et donc expliquer l'« état de l'Europe » (et son « actualité »)

Qui gouverne en Europe ? Un fil rouge problématique.

Cf **Robert DAHL**, *Who Governs?*, 1961.

Dahl développe l'idée qu'il existe une pluralité d'élites qui peuvent se regrouper.

Les élites qui gouvernent ne sont, toutefois, pas toujours les mêmes.

Réponse aux théories de l'oligarchie (cf complexe militaro-industriel de ??).

- ⇒ Approche pluraliste par la polyarchie : on n'a pas une strate oligarchique unique. Il existe un prestige et des ressources politiques mais également une réelle division du travail qui entraîne une dispersion de ces ressources.

Il existe ainsi plusieurs personnes avec plusieurs types de ressources.

From Oligarchy to Pluralism, **Robert DAHL**.

= Enquête empirique menée sur 2 siècles dans la ville de New Haven. Dans cette ville, s'opère un passage d'une oligarchie à une polyarchie avec l'avènement de différentes élites qui peuvent gouverner.

L'auteur identifie 4 types d'acteurs :

- « *The Patricians* » : ce sont les personnes descendantes des familles fondatrices. Elles perdent peu à peu le monopole des ressources au profit de nouveaux groupes.
- « *The Entrepreneurs* », qui ont acquis une grande partie des ressources financières mais pas par l'hérédité.
- « *The Ex-Plebe* », qui sont les masses qui mobilisent la ressource du nombre. Une masse toujours renouvelée par les immigrants notamment aux USA. Ces masses exercent une certaine influence par le biais du vote.
- « *The new men* », qui émergent à partir des années **30** et de la période new deal. Ce sont des experts c'est-à-dire des personnes qui n'ont pas forcément de capital de base mais qui par leur spécialisation et leurs études peuvent acquérir une influence.

Un débat s'ouvre face à Dahl lorsque **Charles MILLS** publie : *The Power Elite*.

Mills parle d'une pluralité de groupes en concurrence dans le cas d'une démocratie urbaine mais l'étend plus largement à tout le système politique.

Mais qui gouverne en Europe ?

Europe as Empire, **Jan ZIELONKA**.

Compare l'UE à des empires médiévaux, analyse intéressante sur le polycentrisme.

« *Who governs in Europe ? An ever changing group of unidentified people* »

- ⇒ Les élites qui exercent un pouvoir dans le jeu européen sont changeants dans le temps et selon le secteur dans lequel on se situe.

➔ Enjeux théoriques et politiques de faire la science politique de l'Europe.

L'Europe = une multitude d'acteurs et d'espaces.

L'UE c'est :

- Une Europe parmi d'autres.

cf Espace éco européen, Union européenne, Zone euro, Union douanière avec l'UE, Union éco eurasiatique, Conseil de l'Europe, Espace Schengen, ...

- Le résultat historique de compromis multiples.
Cf échecs : traité constitutionnel en 2005, CED, crise de la chaise vide, ...
- Ce n'est pas une application linéaire d'une « idée » ou d'un « projet » cohérent.
- Théorie du « *Failling Forward* », **JONES, KELEMEN, MEUNIE**.

L'idée de cette théorie est que l'intégration européenne ne se fait que par les échecs.

Dans la recherche de consensus, les Etats choisissent le plus petit dénominateur commun (la solution qui fait consensus pour tous mais qui n'est pas le choix le plus contraignant dans l'intégration européenne). Cela permet d'aller toujours plus loin dans la création de nouvelles institutions et traités.

Par exemple, l'UE a commencé par la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) puis on a étendu à d'autres traités et institutions plus contraignantes.

- Rôle du hasard

COURNOT et DOBRY parlent de « *rencontre de séries causales interdépendantes* ».

Certains effets et résultats des rapports de force ne sont voulus par personne et personne ne s'y attend.

Ils résultent simplement d'enchaînements de faits sur des lignes parallèles qui parfois se croisent en un point.

Cf création du Conseil européen.

Les chefs d'Etat de la Communauté Economique Européenne (CEE) se réunissaient de manière informelle pour parler de questions autres qu'économiques.

A partir du sommet de Paris de décembre 1974 convoqué par Valérie Giscard d'Estaing, les réunions s'institutionnalisent (cela montre l'influence des politiques intérieures sur la politique européenne).

1^{ère} série causale : politique de relance de l'Europe Giscard lorsqu'il vient d'être élu.

2^{ème} série causale : même pour Schmidt.

Ainsi, les deux chefs d'Etat se trouvent sur la même longueur d'onde mais sans concertation préalable

3^{ème} série causale : choc pétrolier entraîne une nécessaire relance économique, politique et même géopolitique.

4^{ème} série causale : élection des députés européens.

= Cette rencontre de séries causales a eu des effets pour la suite et notamment pour le « toujours plus d'intégration européenne ».

- ⇒ **L'idée de « l'intégration européenne » se considère au singulier car :**
- **Coup de force symbolique politico-administratif.**
 - **Rôle des « savants » dans la théorisation de l'intégration européenne = important.**
 - **Oubli des échecs.**

Qui gouverne en Europe ?

Attention aux raccourcis qu'il faut déconstruire, à la « rationalisation historique a posteriori » des processus de construction européenne et des résistances suscitées.

Une multitude de personnalités, du fait de leur fonction ou position socio-éco et politique, peut incarner l'EU à un moment donné :

- Les personnes faisant partie des institutions européennes (présidente de la Commission, couple polono-hongrois, franco-allemand, ...)
- Des chefs d'Etats servant en partie leurs intérêt au sein des décisions européennes (cf cas du président du parlement wallon qui a bloqué les négociations sur l'accord CETA)

Explication du pourquoi du comment : lorsqu'une décision est votée au Parlement européen, les parlements des Etats membre doivent également adopter le texte au niveau national. Dans le cas de la Belgique, chaque région dispose d'une autonomie parlementaire et donc de son propre parlement. La wallonie a ainsi pu bloquer l'adoption de l'accord commerciale CETA au niveau européen, dans ce cas même pas pour remettre en cause l'accord lui-même mais pour de simples raisons partisans.

Cette multitude de personnalités pose parfois problème, ça a été le cas pour la remise du prox Nobel accordé à l'UE en 2012. Qui se présente pour aller récupérer le prix ??

Il faut ainsi changer de focale. Ne pas se demander qui gouverne mais qu'est ce qu'il faut pour gouverner :

- Quels types de ressources pour avoir une influence à l'échelle européenne ?
Robert DAHL, Who Governs ? parlait de « wealth, knowledge, social position, ... »
- Quel type d'acteur est le mieux placé ?
« entrepreneurs » ? « eurocrats » ? « newmen » ? ...
- Comment les ressources sont-elles mobilisées ? Dans quel but ?
- Pour quel type de « politique » ?

Comment étudier l'Europe et ses acteurs ?

Il faut étudier :

- Les dynamiques
C'est-à-dire les contraintes qui s'exercent sur les acteurs que l'on étudie (c'est la science des forces contraignantes qui encadre l'action dans laquelle les acteurs tentent d'agir).

Ces dynamiques peuvent être :

▪ **Systémiques ou fonctionnelles**

Le **fonctionnalisme** et le **néo fonctionnalisme** font partie des contraintes fonctionnelles.

L'**institutionnalisme** parle de la contrainte que les institutions font peser sur les acteurs et aborde également l'idée d'un déterminisme historique

La **sociologie politique** parle de variables lourdes dans le comportement électoral (niveau de diplôme, sexe, âge, ...) qui dépassent les individus et qui influent sur les comportements). Dans le cas de l'UE où chacun a des habitus différents, on arrive difficilement à une homogénéisation des pratiques au sein des postes européens.

- Les acteurs qui sont :
 - Des individus avec des « préférences ». Dans ce cas intergouvernementalismes + choix rationnel
 - Des agents sociaux avec des habitus et des ressources, des capitaux.
 - Opposition notable entre les « permanents » et les « occasionnels » de l'Europe
cf GEORGAKAKIS
Regarder à quel point les personnes sont investis ou professionnalisés dans l'UE est une variable importante pour mesurer le degré d'influence des acteurs.

- Les logiques

Pour définir, ce sont les raisonnements qui vont précéder les actions des acteurs.

L'enchaînement d'idée qui pousse à utiliser telle ou telle ressource à un moment donné.

On peut opposer certaines logiques :

- Supranational // intergouvernemental

Concernant la définition au niveau européen de l'attribution des financements, le président Hongrois utilise l'échelle intergouvernemental car cela ne lui convient pas par rapport à son pays

De même, les actions des commissaires sont-elles justifiables au niveau national ou international ?

- Technocratie // politique

Opposition de l'efficacité technique de telle ou telle institution // représentativité politique de telle ou telle institution.

- Intérêt national // intérêt partisan

Dans le Parti Populaire Européen dont fait partie le président Hongrois, il y a l'opposition des intérêts partisans // intérêts nationaux.

Ainsi, refuser le plan de relance pour la Hongrie (*cf actualités du 5/10*) contribue à l'intérêt national mais est contraire à l'intérêt partisan.

- Légitimité politique // économique

Un « marché » éclaté des théories de l'intégration européenne

Il faut « reconstituer l'éléphant » (parabole).

Chacun voit différemment l'intégration européenne. Ainsi, pour reconstituer l'éléphant il faut comparer toutes les perspectives.

- **Des théories de l'intégration situées**

Dans le cas des orientations de l'UE :

De 50's aux 60's néofonctionnalisme

De 1965 à 1985 plutôt intergouvernementalisme

En 1965, il y a :

- les premières tentatives d'élargissement : demande du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni mais refus de De Gaulle et de la France)
- La crise de la chaise vide qui concernait la PAC et les projets de la Commission européenne (projet de ressources propres à l'UE pour gérer de manière autonome de la PAC).
La France ne siégeait plus aux institutions européennes.

En 1985, négociation de l'Acte Unique Européen (ensuite en 1992 Maastricht, en 1997 Amsterdam, en 2001 Nice, en 2007 Lisbonne, ...)

De 1985 à 2005 plutôt du néo-néo fonctionnalisme (permis / l'institutionnalisme)

De 2005 à 2020 : conflits, discours, retour des acteurs : post-fonctionnalisme, constructivismes, sociologie de l'Europe

- **Fonctionnalisme**

D. MITRANY, *The prospect integration*.

Théorie premièrement des relations internationales ensuite appliquée de manière régionale.

Des fonctions économiques existent et incitent les Etats à se rassembler en institutions internationales.

Extension au contexte de l'époque : il était normal que les Etats ne se soient liés que partiellement les mains avec la CEE car il y a des contraintes qui poussent les E à se réunir (au niveau global).

▪ **Néo fonctionnalisme**

Garde l'idée d'une intégration économique par des forces qui surpassent les Etats membres.

Se distingue cependant du fonctionnalisme dans le sens où dans le néo fonctionnalisme l'intégration se fait par la mobilisation de différents acteurs qui ont un intérêt au développement de structures de coopération internationale mais qui ne sont pas les seules à avoir ces intérêts.

Processus qui n'est pas automatique car les Etats ont un rôle initial mais ce n'est sous la pression de groupes d'intérêts qu'ils continuent d'accepter de passer des accords, ...

L'interdépendance économique entraîne des effets d'engrenage et mène ainsi vers toujours plus d'intégration.

Il y a une fonction économique transnationale qui pèse sur l'intégration régionale des Etats mais cette fonction économique transnationale ne s'impose que par le biais des décisions politiques étatiques qui acceptent à un moment donné de s'allier.

On parle de « spill-over » : à partir du moment où on a créé des institutions, il faut prendre en compte les pressions institutionnelles qui vont entraver ou non la possibilité d'aller plus loin dans les processus d'intégration.

Toutefois, selon **Ernst HAAS** dans *the Uniting of Europe* ou **Philippe SCHMITTER**, il n'y a pas que des effets d'engrenage mais également de « spill back »

➔ Le néofonctionnalisme trouve son origine dans la théorie des relations internationales mais il intègre également une dimension économique et insiste sur la sectorisation des politiques publiques (cf HAAS => la CECA entraîne d'abord mise en commun du charbon et de l'acier puis va créer des interdépendances dans d'autres secteurs)

▪ **Intergouvernementalisme**

Ce qui importe ici ce sont les Etats.

L'essentiel est de regarder ce que les Etats font car ils restent maître de s'engager dans une coopération internationale ou pas.

L'accent est mis sur les « big states » (les gros Etats), les « grand bargains » (les moments cruciaux dans lesquels les gouvernements se retrouvent pour négocier) et « critical junctures » (= dans la négociation il y a des points de jonction qui sont important dans le processus d'intégration).

Cf **S. HOFFMANN** (considère les préférences des gouvernements) ou **A. MILWARD**

Mais le théoricien est **Andrew MORAVCSIK** qui développe une version libérale de l'intergouvernementalité. Il étudie de quelle manière les préférences de choix se forment d'un Etat à l'autre.

▪ **Post-fonctionnalisme**

C'est une théorie qui insiste plus sur les résistances à l'Europe.
Elle met en avant une sociologie politique plus classique.

Idee qu'il faut revenir d'abord aux politiques (partis, mobilisations politiques) qui doivent être pris en compte dans les mécanismes d'intégration.

Cf **L. HOOGHE** + **G. MARKS** « *multigouvernance theory* »

Depuis Maastricht (notamment en France avec les débats houleux sur le sujet), il y a eu une montée des critiques de l'Europe et une montée des partis eurosceptiques ainsi que des mobilisations politiques contre l'UE.

On passe donc d'un consensus permissif à un dissensus contraignant.

Un « mismatch » s'opère entre le nouveau centre politique et les « identités » (c'est à dire le sentiment d'appartenance communautaire de la plupart des populations européennes)

▪ **Sociologie de l'Europe**

Utilisation des outils des sciences sociales pour les appliquer à l'EU (Cf DAHL, BOURDIEU, WEBER, marque un retour aux sources sociologiques).

Cette sociologie insiste sur la nécessité de prendre en compte les acteurs politiques (dans leurs configurations relationnelles, c'est-à-dire dans leurs luttes, leurs rapports de forces dans lesquels ils utilisent des ressources et des capitaux différents).

Cf **Norbert ELIAS** notamment **école de Strasbourg** avec **D. GEORGAKAKIS, M. DE LASSALLE, H. MICHEL**.

Limites de ces théories.

Manque de prise en compte des dynamiques discursives.

Mais d'autres théories permettent de pallier ces défaillances.

▪ **Les « constructivismes »**

Les discours comptent plus. Ils partent du principe que notre perception de la réalité sociale est appuyée sur des discours.

Exemple de discours : discours de légitimation, discours partisans, ...

Cf **WEBER** : *“Ce sont les intérêts [...] et non les idées qui gouvernent directement l'action des hommes. Toutefois, les « images du monde » qui ont été créées par le moyen d'« idées » ont très souvent joué le rôle d'aiguilleurs, en déterminant les voies à l'intérieur desquelles la dynamique des intérêts a été le moteur de l'action.”*

= idée d'aiguilleur des discours pour Weber

Résumé des théories de l'intégration européenne.

Opposition entre :

- Théories des **relations internationales** (cf les -ismes)
// théories d'**Etat** (sociologie politique)
- Théories à **fonctionnalisme** (fonctionnalisme, néo fonctionnalisme, sociologie politique)
// à **fonction politique** (intergouvernementalisme, post-fonctionnalisme)
- Opposition d'ordre méthodologique :

Théories « **hypothético-déductives** » (-ismes + sociologie politique)

⇒ Théories qui partent d'abord d'hypothèses sur l'objet

// « **inductives** » (empiriques)

⇒ Théories qui partent du concret sans avoir d'hypothèses de base trop rigides.

« Bringing politics back in » ? Pour une analyse politique de l'Europe

Il faudrait combiner les approches pour bien saisir qui gouverne et ce qu'est la politique européenne, c'est-à-dire adopter :

- La vision long terme du néo fonctionnalisme
- Les contraintes de l'institutionnalisme
- Les « dramatic politics » de l'intergouvernementalisme
- Les acteurs de la sociologie et leurs rapports de force

La crise grecque et ce qu'elle nous apprend de la politique européenne.

2009 – 2020

Ressources sur le sujet

VAROUFAKIS, *Adults in the room*.

⇒ Varoufakis était le ministre des finances grec.

Safeguarding the euro in times of crisis. The inside story of the ESM.

⇒ ESM : European Stability Mechanism.

C'est l'institution internationale créée après le premier plan d'aide à la Grèce.

TSIPRAS, *Une histoire grecque*.

Introduction

Pose la question de : QUI GOUVERNE EN EUROPE, question de la souveraineté et de la logique économique contre la logique politique.

Quelques données pour commencer :

- La crise grecque remonte au « maquillage » des comptes publics grecs de **1996** à **2004** avec l'aide de **GOLDMAN SACHS** (une agence de consulting internationale). Cette agence a conseillé au pays d'utiliser un mécanisme qui consistait à transformer la dette grecque en dollars à une dette en euro (dans l'idée de l'intégration de la Grèce à l'UE en **2001**).
Idée derrière le mécanisme = création d'un taux de change artificiel qui a permis d'emprunter plus que le niveau initial de la dette en dollars, ce qui a concrètement gonflé la dette grecque.
- Affaire révélée une première fois en **2004** puis en **novembre 2009**.
Déficit affiché de **6%** alors qu'il était en réalité à **12,7%**.
Les agences de notations ont directement dégradé la note de la Grèce.
- **Trois plans d'aide massive** ont été négocié par la Troïka, c'est-à-dire la BCE, la Commission européenne et le FMI.
Ces plans d'aide se sont traduits par **9 plans d'austérité** de **2009** à **2016** votés par les gouvernements grecs successifs.
380 milliards d'euros ont été **accordés** en 5 ans (en 2010, en 2012 et en 2015).
Par conséquent, plus de **450 réformes concrètes** ont été imposées à la Grèce pour bénéficier de ces aides financières (limitation des salaires des fonctionnaires, diminution du SMIC, flexibilisation du marché du travail, ...).

Certains dénoncent une ingérence politique et économique dans la souveraineté grecque tandis que d'autres affirment que c'était la seule manière de rester dans l'euro et de ne pas tomber dans des conséquences économiques et politiques plus graves.

Conséquences économiques :

- Chute du PIB de **25%** entre **2001** et **2020**
- Le taux de chômage passe de **10%** en **2010** à **27,9%** en **2013**
- En moyenne, les salaires diminués ont de **35%** de **2010** à **2018**
- **2011** : déficit public à **-9,11% du PIB** (c'est le maximum atteint pendant la crise)
- Engagement, pour la Grèce, à dégager un excédent budgétaire primaire (c'est-à-dire l'excédent budgétaire une fois les intérêts de la dette décomptés) de **3,5% du PIB jusqu'en 2022** puis de **2,2% du PIB** de **2023** à **2060**.
- **27** grèves générales entre **2010** et **2015**

L'exemple de la crise grecque sera mobilisé tout au long du cours.

Plan

Chapitre 1 : La Commission européenne, un « exécutif » pour l'Europe ?

Chapitre 2 : Les Conseils : la continuation de la diplomatie par d'autres moyens ?

Chapitre 3 : Le Parlement européen (PE) : parlementarisation de l'UE ou dépolitisation de la démocratie représentative ?

Chapitre 4 : La CJUE

Chapitre 5 : La BCE et les institutions financières

Chapitre 1 : La Commission européenne, un « exécutif » pour l'Europe ?

Introduction

Dans quelle mesure la Commission est-elle subordonnée aux Etats ?

Cf Pascal LAMY => La commission est « un réducteur de méfiance entre Etats »

C'est-à-dire qu'elle est un intermédiaire entre les différents gouvernements qui composent l'UE dans leurs négociations et leurs rapports de force.

Lamy développe ici une théorie plutôt **inter gouvernementaliste**.

Ou dans quelle mesure est-elle indépendante ? et jusqu'où ?

Cf Françoise HERITIER « policy-making by subterfuge » : Commission est législatrice par subterfuge

et **MAJONE** « policy-making by stealth » : Commission est législatrice en secret.

La commission dispose d'une marge de manœuvre très importante dans la fabrication de la loi, elle a, en effet, le monopole de l'initiative législative.

La commission est ainsi à la manœuvre pour légiférer en amont ou mettre en pratique en aval.

Ou un peu des deux ?

Cf CRAM « multiorganisation » + « purposeful opportunist ». Cela signifie que la commission peut saisir différentes ressources à différents moments pour concourir des buts politiques.

Commission est-elle politique ou technocratique ?

I. La place de la commission dans le jeu institutionnel européen : « une indépendante sous influences ».

A. Les nominations du président et des commissaires

Cf A. VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*.

La commission dispose d'une place particulière institutionnelle car elle est à la fois centrale et périphérique.

La commission a des rôles politiques différents.

Mais également des compétences très diverses.

Exemple à travers le rejet de la candidature de la commissaire française **Sylvie Goulard** (SG) le **10 octobre 2019**.

Le processus d'audition des commissaires est le suivant : ils sont nommés, doivent participer à une audition pour définir leurs portefeuilles et enfin ils sont auditionnés dans des commissions internes en fonction du budget qui leur est attribué.

Après les auditions, les coordinateurs des groupes politiques se réunissent. Si le ou la candidat.e est approuvé.e par les 2/3 des coordinateurs : le ou la commissaire est validé.e.

Ce qui n'a pas été le cas pour SG.

Différents problèmes ont été pointés pendant les auditions :

- L'affaire des assistants parlementaires du MODEM même si elle a remboursé les sommes en jeu pour lesquelles elle a été accusée avant sa candidature.
- Son travail effectué pour un think tank américain, le Berggruen Institute, lorsqu'elle était députée européenne.

- La taille de son portefeuille de commissaire. Elle avait en charge le marché digital, la politique de défense, la politique industrielle, le marché intérieur et la défense et l'espace. Le même portefeuille a été négocié pour son successeur **Thierry BRETON**.

Cf **Olivier COSTA** donne plusieurs explications au rejet de la candidature de Sylvie Goulard à la Commission :

- Une explication inter gouvernementaliste : le Parlement n'a plus qu'à approuver les choix des Etats mais ici il y a eu une anomalie due à un règlement interposé entre les gouvernements (notamment la Hongrie et d'autres pays)
- Une explication post fonctionnaliste : le niveau supranational contribue à faire marcher le système mais il y a eu une anomalie au niveau des jeux partisans avec le parti libérale et l'opposition.

Quelles ressources comptent le plus ?

Quelles ressources comptent le plus dans ce genre d'épisode et comment se combinent-elles ?

- Lecture intergouvernementaliste

Cette lecture dispose qu'il existe des ressources **nationales** (institutionnelles) et un appui des gouvernements nationaux.

Dans le cas de SG, elle avait le soutien fort de son gouvernement et des autres gouvernements, sur le principe sa candidature aurait dû pouvoir passer.

- Lecture néo fonctionnaliste

Cette lecture dispose qu'il existe des ressources **européennes** (institutionnelles)

Dans l'affaire, ces ressources européennes sont représentées dans la capacité du Parlement à auditionner les commissaires. Toutefois, on peut aussi parler de ressources européennes pour SG. En effet, elle a été conseillère du président de la Commission et députée européenne. Elle avait donc un capital institutionnel européen qui aurait pu faciliter son élection.

C'est une énarque nommée au ministère des affaires étrangères dans les 80's,

- Lecture post-fonctionnaliste ?

Cette lecture dispose qu'il existe des ressources **partisanes** (nationales et européennes)

SG avait toutefois des ressources limitées à travers son groupe politique Renew.

- Lecture sociologique

Cette lecture dispose qu'il faut combiner les précédentes ressources mais parle aussi de « configurations » d'acteurs pour compléter les différentes approches.

- ➔ Ces quatre approches ont un point commun, elles proposent, en termes de méthodologie des sciences sociales, une lecture spatiale des ressources. Cela pose ainsi deux problèmes majeurs : un manque de temporalité (la représentation spatiale est synchronique et non diachronique), et pose la question du sens (des logiques discursives et de légitimation).

Nécessité de compléter le schéma : espace, temps et sens.

- Concernant le temps, cela renvoie à la notion de « timing » des coups qui sont joués.

La candidature de Goulard ne se fait pas de manière ponctuelle mais dans le temps. En effet, avant elle, deux candidats ont été rejetés (hongrois + roumaine).

Certains pointent une possible logique de « vengeance » de la part de certains députés voulant avoir leur revanche sur le rejet des deux candidats précédents.

- Au niveau du sens, c'est-à-dire les logiques symboliques de légitimation.

SG se présentait avec différentes affaires derrière elle :

- Soupçon de détournement de fonds européens
- Conflit d'intérêt et de « transparence » avec l'emploi fictif

Les « valeurs » peuvent s'imposer comme une arme discursive.

- Il faut prendre en compte la « situation » et ses spécificités.

Il faut analyser spécifiquement la situation de SG et avoir une large vision des acteurs impliqués.

Des ressources ré-encastées dans le réel. (récap d'avant).

- Les ressources « **institutionnelles** » nationales et européennes :

Contraintes qui pèsent sur les acteurs, ce sont les « dynamiques » fonctionnelles.

SG en mobilise plusieurs :

- Enarque
- Candidature qui a le soutien du gouvernement français (allemand également)

- Les ressources « **personnelles** » (dont partisans) nationales et européennes

On parle donc d'« acteurs » et de configurations relationnelles.

SG dispose également d'un certain capital social pour soutenir sa candidature :

- Engagement dans les mouvements fédéralistes
- Soutien de Renew

- Les ressources **symboliques** nationales et européennes

Ce sont les dynamiques discursives et les « logiques » qui permettent de justifier ou dénigrer telle ou telle personne en fonction des valeurs mobilisées.

SG dispose d'une ressource symbolique car elle est polyglotte mais l'affaire des assistants joue en sa défaveur.

⇒ **Tout est ainsi combiné dans ces « situations »**

Nomination de U. von der Leyen : la présidente de la Commission.

Nous allons mettre en perspective la place de la Commission dans le système institutionnel européen.

La nomination du / de la Président(e) de la Commission : quelles influences ?

Cf art 17.7 du TUE :

« En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure. »

Les ressources en situation sont les citoyens, les consultations, les partis européens.

Le contexte est également à prendre en compte : d'autres postes devaient être nommés, les « Top jobs ». Avec le processus des « Spitzenkandidaten », il y avait un contexte de mobilisation de ressources partisans.

Utilisation plus particulièrement des ressources institutionnelles nationales ainsi que des ressources institutionnelles symboliques dans le cadre des Top jobs.

Les candidats malheureux de 2019...

Weber, Timmermans, Vestager été considérés comme candidats potentiels à la présidence de la commission.

Mais malgré sa victoire, von der Leyen n'a eu que 9 voix de majorité.

Quelle structuration de capitaux pour chaque candidat ?

Candidats à la présidence de la Commission Ressources qu'ils mobilisent	Weber	Timmermans	Vestager	Von der Leyer
Ressources institutionnelles nationales	+	- <i>Rejet par la Pologne, Hongrie + soutien modéré de son gouvernement</i>	-	++ <i>Soutenue par son gouvernement + par les autres gouvernements</i>
Ressources institutionnelles européennes	++	++	++	+ <i>Moins directes que les autres candidats</i>
Ressources symboliques	+	++ <i>Député européen avec direction d'un groupe partisan</i>	++ <i>Député européen avec direction d'un groupe partisan + Ressources symboliques d'être une femme</i>	+ <i>Ressources symboliques d'être une femme</i>
Ressources partisans	++ <i>Soutenu par le groupe parlementaire le plus soutenu au parlement européen</i>	+ <i>Candidat du PSE aussi</i>	- <i>N'a jamais explicitement été considérée comme candidate au poste de présidence</i>	? <i>Est rentrée dans le jeu des candidatures très tardivement = pas d'association avec une majorité partisane</i>

- : faible

+ : ok

++ : fort

UvdL : une présidente « par accident » ?

- 383 voix contre 327 (374 voix nécessaires sur 747 MEPs)
- Elle a dû constituer une majorité politique rapidement car elle n'est rentrée dans le jeu de la candidature que tardivement.

Certains parlent même de « concours de circonstances ».

Un « programme politique » ?

Priorités :

- **European Green Deal** : construit en partie avec les Verts européens qui au final ont conclu qu'elle n'allait pas assez loin, ils n'ont donc pas voté pour elle.
- **Economy that works for people** : idée d'un salaire minimum au niveau européen négocié avec le groupe des socialistes et démocrates. 15 ont voté pour elle et 9 contre elle.
- **A Europe that fit for the digital age** : marché numérique unique avec le groupe Renew.
- **Protecting our european way of life** : plutôt nationaliste mais aussi évocation de l'idée que l'octroi des fonds européens doit être conditionné par la condition d'état de droit.
- **A stronger Europe in the world**
- **New push for European democracy** : idée d'une mesure d'initiative législative partagée avec le Parlement européen, qui ne peut initier lui-même des lois.

➔ Construction des majorités partisans et symboliques.

B. Le travail de la Commission : autonomie ou subordination ?

Rôles de la commission dans la fabrique de la « politique européenne ».

Une indépendante sur le papier.

Art 17 TUE, paragraphe 1 et 2

« 1. La Commission promeut **l'intérêt général de l'Union** et prend les initiatives appropriées à cette fin. **Elle veille à l'application des traités** ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. **Elle surveille l'application du droit** de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. **Elle exécute le budget et gère les programmes**. Elle exerce des **fonctions de coordination, d'exécution et de gestion** conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure **la représentation extérieure de l'Union**. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. **Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.** Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient. »

Reprise de ces deux paragraphes :

- La commission est **centrale** dans le processus européen :
 - Elle est « **gardienne des traités** » et de l' « **intérêt général de l'UE** »
 - Elle a le **monopole de l'initiative législative**
 - Elle a le **monopole de la représentation extérieure** (sauf pour le PESC)
 - Elle **exécute les actes de l'UE**
 - Elle a un **pouvoir de sanction directe** (dans certains cas du moins, cf la section « compétences diverses »).

- Le mythe du déclin

Commission « fortes » et commissions « faibles » ?

// Commission et « leadership » ? (Cette version paraît plus plausible. On voit une extension des pouvoirs mais aussi de leur nature)

Mais attention, la question de leadership ne doit pas passer dans l'héroïsation des leaderships. Il y a également un ensemble de configurations qui entourent les commissions dites marquantes.

Cf Andy SMITH, "Who governs in Brussels?"

- Certaines commissions se placent comme politiques :
 - o **1985-1995** les années « Delors » : Traité de Maastricht, fin de la guerre Froide, entente franco-allemande entre Mitterrand et Kohl au sein de la commission Delors.
 - o **2014-2019** Junker

- La commission est aussi **limitée** depuis longtemps

Déclin ou accroissement de ses pouvoirs ?

Le pouvoir s'est en effet dilué par rapport au début où les protagonistes étaient moins nombreux.

Plusieurs événements montrent que les compétences de la Commission sont questionnées depuis longtemps :

- o Rejet de la CED

Haute Autorité de la CECA = ancêtre de la Commission

Même à cette époque = limites aux compétences de cette HA notamment avec les pouvoirs de Jean Monnet (avec rejet du projet de la CED pas ratifié / l'AN française)

Porté politiquement + symboliquement / certains E-M + / Monnet comme président de la CECA.

= rôle important dans la construction européenne.

- o époque de la PAC + chaise vide entre 1965 et 1966
- o Sommet de Paris => accord pour se réunir mais on remis en cause la toute puissance supposée de la Commission
- o Delors et l'UEM

Union Eco et monétaire => commission de Delors ne pouvait pas être considérée comme toute puissante.

J. Delors a eu plusieurs échecs.

Cf Conférence inter-gouvernemental pour Maastricht => idée de Delors = refonte des traités avec association de l'union politique + monétaire mais en réalité à mener à 2 grands blocs séparés (UEM + union politique)

- o UvdL et sa commission « géopolitique »

Soumise à des pressions, ne fera pas ce qu'elle veut non plus.

Exemple de la crise de la chaise vide : la Commission discréditée ?

Cf **Laurent Warlouzet**, *le choix de la CEE par la France (1955-1969)*, 2010 (section sur la crise de la chaise vide).

Juillet 1965 à Janvier 1966

PAC décidée en 62 mais toutes les dispositions ne sont pas encore votées

Δ Evènement à relativiser car Pas absence totale cpdt => les ministres siégeant dans les formations du Conseil + représentant permanent français mais les autres fonctionnaires français ne rentrent pas à Paris (cas du représentant permanent adjoint) + Aucun des 6 pays n'ont soutenu ces propositions telles que formulées dans les premières propositions.

Les français ne siègent plus aux institutions européennes car De Gaulle est en opposition aux propositions de Hallstein, afin de financer le soutien aux prix agricoles, qui sont les suivantes :

- *Par des ressources propres (= de douane sur produits agricoles ET produits industriels)*
- *Donner à Commission autonomie de gestion de ce budget*
- *Donner au PE un droit de regard démocratique sur ce budget (cf 1970/1975 droit de regard sur le budget adopté)*

Crise rapportée aux 2 grandes théories : « spill-over » + « package deals » = idée de négocier en gros ce qui va être adopté (néo fonctionnalisme) // High politics (gouv centraux qui gouvernent selon leurs intérêts nationaux) = intergouvernementalisme

Raisons domestiques à la France cf intergouvernementalisme => préférences formées / jeux des acteurs et des intérêts au niveau domestique.

Cf élection de De Gaulle au SUD pour la première fois => confronté à une mobilisation forte des syndicats agricoles (mécontents que la PAC ne soit pas déjà mise en application + // à De Gaulle car avec chaise vide craignait le démentellement de la PAC).

Cet exemple montre comment la Commission a été soumise aux intérêts nationaux.

- L'exemple du droit d'initiative

Cf article Moodle **Paolo Ponzano**

Idée qu'il y a une érosion progressive formelle des propositions émises par la Commission.

- Il y a deux compétences centrales dans la législation européenne qui sont octroyées à la Commission :
 - Le droit d'initiative (article 17.2 du TUE)
 - Et le « pouvoir de retrait » (en cas de désaccord de la Commission face aux changements que proposent le Parlement ou le Conseil)
- Ces prérogatives sont toutefois remises en cause :
 - Entre 1970 et 2020, il n'y eu que 8 retraits « politiques » pour protester
 - Les initiatives dites « innovantes » sont en baisse constante. Ces initiatives « innovantes » sont celles qui portent sur des sujets qui ne sont pas considérés dans la législation européenne.
 - Il y a un droit d'initiative partagée de fait : les « conclusions » du Conseil européen sont en réalité des demandes de législation adressées à la Commission. De plus, avec l'élargissement des compétences de l'UE, certains domaines échappent aux prérogatives de l'UE (les Etats membres initient, par exemple, des lois dans certains domaines).
 - 5% d'initiatives propres aujourd'hui

Une Commission aux rôles « politiques affirmés »

Cf. **Nugent & Rhinard**, "The "political" Roles of the European Commission", 2019", JEI, 2019

Les auteurs développent l'idée que la Commission européenne a de plus en plus de rôles « politiques ».

- Déterminent **4 définitions du « political »** :
 - *Ideologically political.*
Affirmations de visions du monde, de principes idéologiques.
 - *Policy political*
Dans la définition des politiques / propositions, possibilité d'influencer avec sa vision du monde
 - *Administratively political*
C'est dans la mise en œuvre que le politique se joue mais toujours selon sa vision du monde.
 - *Organisationally political*

Défense d'organes politiques.

- Distinguent également **4 fonctions de la Commission** avec le postulat de l'accroissement du an politique de la Commission comme définit ci-dessus :

- *Initiative législative*

Une diminution des initiatives ne signifie pas que la Commission est moins politique, ces initiatives sont juste moins nombreuses.

- « *Agenda setting* » (*Livres blancs, livres verts, « communications », plans d'action...*)

(C'est la mise sur agenda politique).

Permet de synthétiser un débat sur un sujet ou pour lancer un débat (par le biais de consultations publiques).

Quelques exemples pour la Commission :

- Livre blanc sur le futur de L'Europe (**mars 2017**) suite au référendum du Brexit en **2016** et d'autres crises (économique, migratoire, ...)

Livre qui a débouché sur la mise en évidence de **5 scénarios possibles** pour l'Europe :

- L'UE continue à mettre en œuvre son programme de réformes ;
- « Rien d'autre que le marché unique », il faut se recentrer sur l'aspect économique de l'UE;
- Une Europe à plusieurs vitesses avec certains Etats qui peuvent avancer plus sur certains points ;
- Faire moins mais de manière plus efficace ;
- Faire beaucoup plus ensemble, de manière quasi fédéraliste.

- Communication pour un « Green Deal » (2019)

Propose un pacte vert pour renforcer la politique environnementale de l'UE (cf point d'actualité dans l'intro). Idée qui est devenue une proposition de loi à part entière.

- « *Process facilitation* » (*entre institutions*) :

La Commission est un intermédiaire entre les institutions pour que les processus se déroulent sans encombre. Elle ainsi même la seule institution transversale dans le processus législatif.

- *Exécution et mise en œuvre* :

Pas seulement technique ni administratif.

La Commission, un « pouvoir exécutif politique ».

- C'est un organe d'abord **exécutif**.

70% des actes légaux de la Commission ne sont pas des actes législatifs, c'est-à-dire qu'ils sont des actes d'exécutions de lois prises auparavant. Dans ces actes il y a :

- Les décisions qui s'appliquent à certains acteurs.
- Des actes délégués.

Actes explicitement inscrits dans la législation mais les actes délégués prévoient eux les objectifs, le contenu, la portée, la durée du domaine d'application, en accord avec le Parlement et des groupes d'experts.

- Des actes d'exécution

L'objectif général est de garantir des conditions d'exécutions uniformes dans toute l'UE. Les actes d'exécution donnent lieu à la création d'un comité composé de représentants des Etats membres.

On parle de comitologie. Les comités ont parfois des pouvoirs contraignants mais ils sont différents des groupes d'experts. Ces comités contrôlent a priori et a posteriori les compétences d'exécution de la Commission.

- Les décisions techniques sont toutefois politiques.

Répercutions politiques des décisions prises. C'est le cas avec le glyphosate.

Glyphosate de Monsanto avec le Round Up

Le glyphosate est l'objet d'une **controverse scientifique et politique**.

Il a été inventé en **1964** et servait initialement comme détergent pour chaudière.

Il est utilisé ensuite à des fins agricoles comme herbicide et rend nécessaire la mise en semence de cultures qui lui soient résistantes (c'est le cas des semences OGM de Monsanto).

L'ONG « Générations futures » a testé 30 aliments courants et a remarqué que dans + de 50% des aliments ainsi que dans ¾ de l'eau et l'air analysés on pouvait trouver du glyphosate.

La présence du glyphosate est-elle dangereuse ou non ? C'est tout l'objet de la controverse.

Il y a des avis scientifiques divergents :

- **2015** l'OMS classe le glyphosate comme **cancérigène probable**.
- **Agences européennes** disent plutôt que le glyphosate est plutôt **peu probablement cancérogène**.
- **2016** l'agence de protection de l'environnement américaine rend 2 avis contradictoires :
 - Office of Research and Development dit que c'est cancérogène.
 - Office of Pesticide Programs dit que ce n'est pas cancérogène.

S'ajoute à cela une **controverse politique** avec les « **Monsanto papers** ».

En **mars 2017** : déclassification de documents de Monsanto, on apprend que :

- L'entreprise avait connaissance du danger potentiel du Round Up **depuis 1984**
- Le groupe a effectué du « Ghostwriting » (études de Monsanto signées par scientifiques contre rémunération pour « prouver » que le glyphosate n'était pas dangereux).

Et en **septembre 2017**, révélation d'un « copier-coller » d'un rapport de Monsanto par le Glyphosate Task Force dans le rapport de **mars 2015** de l'EFSA (agence européenne).

- ⇒ Doute que l'Europe et l'EFSA était en prise au lobbying de Monsanto, se justifient en disant qu'ils n'utilisaient que des sources de 1^{ère} main et en l'absence d'autres sources qu'ils étaient obligés de copier/coller certains passages.

Les anti-glyphosate

Documentaires de Marie-Monique Robin à regarder.

Il y a une marche mondiale annuelle anti-Monsanto organisée.

Apparition du concept d' « écocide » avec le procès fictif organisé pour Monsanto.

Pro-glyphosate

Les secteurs agrochimiques et agro-industriels comme CEFIC, Europabio, ...

Mais aussi les 6 premiers groupes agrochimiques dans le monde qui sont en partie européen (Bayer - Monsanto, BASF, Dow Chemical, DuPont, Syngenta).

Les lobbies agricoles qui militent pour un renouvellement long du glyphosate.

Ainsi que ceux qui dépendent de ces lobbies : dans certains pays, l'industrie agrochimique prend une part importante dans l'économie. L'élection de chefs d'Etats se fait donc parfois plus facilement si ces groupes agrochimiques soutiennent la personne.

Positions politiques en présence

Le parlement ne peut plus rien faire une fois que le règlement a été adopté mais a pu prendre certaines résolutions d'initiatives propres avec ses commissions.

La Commission proposait d'abord de renouveler pour 10 ans le glyphosate (ou 5 à 7 ans).

Certains Etats étaient pour un renouvellement le plus long. C'est le cas des Pays-Bas ou encore du Danemark.

D'autres Etats étaient contre un renouvellement long. C'est le cas de la France, l'Autriche, l'Italie ou encore la Belgique.

Pendant un moment l'Allemagne s'est abstenue et a changé de position par la suite pour se placer contre un renouvellement long. Ce changement de politique s'est fait suite à un jeu d'influence.

Les étapes

2011 Règlement avec autorisation du glyphosate

2016 premier renouvellement d'autorisation avec 18 mois de prolongement en attendant que le comité correspondant statue sur la durée finale du renouvellement.

Pour que la décision soit adoptée, il fallait un vote à la majorité qualifiée (c'est-à-dire 55% des pays représentant 65% de la population de l'UE). Ce n'a pas été le cas puisque 20 pays ont voté pour un renouvellement de 10 ans mais ces pays ne représentaient que 53% de la population de l'UE.

Entre 2016 et 2017 8 réunions ont lieu avec le comité.

2017 toujours pas de majorité qualifiée. Le comité d'appel est donc convoqué dans lequel ce sont les représentants permanents qui y siègent. Le représentant allemand a changé sa position et a voté pour un renouvellement de 5 ans (en compromis avec la France qui voulait l'interdire en 3 ans).

- ⇒ Montre que la Commission européenne a un rôle central dans interdiction/renouvellement (puisque c'est elle qui prend la décision en dernier ressort si aucune majorité n'a été dégagée) mais est soumise aux Etats membres dans la mesure où ils dégagent des majorités qualifiées.

Résumé des rôles politiques importants

- **Rôle législatif** : un rôle toujours central, formel et informel.
 - Rôle central même s'il a connu une baisse du nombre de propositions (division par 10 **depuis 2000**)
 - Les propositions de la Commission peuvent être plus importantes politiquement, elle est toujours au cœur de la définition de l'agenda européen (+ « soft law »).

- « **Agenda Setting** » : influence maintenue, mais transformée.
 - La Commission est « gardienne des traités » (peut mettre en avant des propositions comme le Pacte Vert, ...) mais aussi des « catch-all clause » de l'article 352 TFEU. Cela signifie que la Commission peut prendre toutes les propositions nécessaires pour mettre en œuvre les traités, c'est-à-dire mobiliser ressources européennes institutionnelles et juridiques.
- **Rôle exécutif : sous dépendance des Etats membres, mais incontournable**
 - L'exemple du glyphosate : capacité d'action politique importante.

C. Des compétences et des pouvoirs très différents

Tableau pour votre culture (pas à apprendre)



La partie de l'image avec l'ID de relation rId8 n'a pas été trouvé dans le fichier.

Les compétences de la Commission sont énumérées aux **articles 1, 4, 5 et 6 du TFUE**.

Il y a une distinction entre les compétences exclusives, partagées, d'appui et celles pour « prendre des mesures visant à garantir que les Etats membres coordonnent leur politique ».

On s'intéressera ici plus particulièrement aux **compétences exclusives de la Commission**.

Le cœur des compétences de l'UE est qu'elles sont coordonnées et peuvent être combinées.

- Compétence en termes d'Union douanière et de Commerce vise à avoir un marché unifié de l'extérieur.
- Sa compétence en termes de concurrence vise à unifier le marché intérieur.

Etude de cas : la politique de concurrence

17^{ème} règlement de **1962** a configuré la politique de concurrence.

Warlouzet, *The Rise of European Competition Policy*, 1950-1991, Working Paper EUI, 2010.

Montre que la politique de la concurrence a été **rapidement mise en œuvre puisqu'elle a réussi à rassembler différents courants de pensée** :

- L'**ordolibéralisme** allemand, c'est-à-dire un courant qui repose sur la nécessité d'avoir un Etat fort pour faire respecter les règles de la concurrence sur les marchés ;
- Le **néo-libéralisme** avec la 2nd école de Chicago qui propose une utilisation de l'Etat pour déréguler un maximum ;
- Les **sociaux-démocrates** qui envisagent la politique de concurrence pour défendre les consommateurs et les droits des travailleurs en évitant les regroupements monopolistiques.

La politique de concurrence repose principalement sur le contrôle des entreprises et des Etats.

Dans cette optique, la Commission a de grandes compétences pour contrôler ces applications aux entreprises et aux Etats.

Elle peut représenter un obstacle aux « champions » européens pour concurrencer les autres firmes transnationales.

Le contrôle des entreprises

- **Art 101 TFUE** : interdiction des ententes.

Répartition des parts de marché et interdiction d'ententes sur les prix.

- **Art 102 TFUE** : interdiction des abus de positions dominantes.

Certaines grandes entreprises leaders sur des marchés ont recours à des pratiques anti-concurrentielles (en évinçant la concurrence, en augmentant les prix par exemple).

- **Depuis 1989** la Commission peut contrôler les concentrations notamment avec les fusions et les acquisitions.

Les fusions et acquisitions doivent être notifiées à la Commission. Elle dispose d'un pouvoir d'inspection et de sanction.

Les interdictions de fusion sont minoritaires tout de même mais certaines sont retentissantes (cf **février 2019** avec Siemens et Alstom).

Le contrôle des Etats

- Monopoles publics

Depuis les 2000's ils sont de plus en plus démantelés mais pour ceux qui subsistent, la Commission a un pouvoir d'organisation.

C'est le cas des services postaux par exemple.

Directives de la commission en **1997** et **2007** avec :

- Obligation d'au moins 1 distribution et 1 levée sur tout le territoire, 5 jours sur 7.
- Prix abordable et prix unique possible sur tout le territoire
- En dehors de ces critères, concurrence et libéralisation (sauf courrier < 50g).

- Aides et subventions

La Commission contrôle principalement les aides d'Etats attribuées à certaines entreprises afin que cela évite une « distorsion » de la concurrence.

Exemple d'APPLE en Irlande.

Affaire :

Somme importante d'impôts non versés par Apple au gouvernement irlandais. A travers des aides d'Etat déguisées, le gouvernement irlandais a quasi supprimé l'imposition pour Apple afin que l'entreprise vienne d'installer dans le pays.

Acteur principal dans le règlement de cet affaire est le commissaire à la concurrence et la Direction Générale de la finance qui ont un pouvoir d'enquête et de sanction pour les entreprises et les Etats (pouvant aller jusqu'à 10% du CA mondial de l'entreprise).

Une amende record a été décidée par la Commission Européenne. Mais elle a été annulée en **juillet 2020** par la CJUE puisqu'Apple a fait appel (lol).

On voit ainsi que le pouvoir de la Commission peut parfois être amoindri par des mobilisations en sens contraire.

La Commission, la troïka et la « crise grecque ».

Rappel chronologique des plans d'aide à la Grèce :

Mai 2010 accord sur un 1er plan d'urgence de 110 Milliards € + **Création du FESF** (Fonds européen de stabilité financière), doté de 440 milliards d'euros

Janvier 2011 création du MESF (Mécanisme européen de stabilité financière), abondé à hauteur de 60 milliards d'euros.

Octobre 2012 fusion **FESF + MESF pour créer le MES** (Mécanisme européen de stabilité), institution permanente capable de lever 700 milliards d'euros sur les marchés financiers.

Le FESF et le MES sont fondés sur des traités internationaux donc en dehors de la législation de l'UE. Tandis que le MESF est un mécanisme interne à l'UE (art 122 du TFUE).

L'UE se dote souvent de mécanismes hors de ses traités (c'était le cas de Schengen au début).

Mais la Commission européenne joue un rôle important dans les mécanismes européens de stabilité.

Dans le cas du MES, elle évalue :

- Les risques pour la stabilité générale de l'UE,
- La soutenabilité la dette des pays
- Et prépare les Memorandum Of Understanding (MOU) pour négocier avec les Etats. Ces memorandums permettent de lister les mesures concrètes demandées au pays pour bénéficier des prêts.

La Commission et le « Semestre européen »

La Commission a un rôle accru pour la coordination des politiques économiques.

Le « Semestre européen » est fondé autour du « Six Pack » de **2011** qui précise l'évaluation des critères du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) en harmonisant les politiques budgétaires des Etats membres (maximum de 60% de dette publique par rapport au PIB et pas plus de 3% de déficit public).

La Commission recueille les données pour les différents pays et déclenche les procédures pour déficit excessif au départ.

2012 Traité sur la Stabilité et la Croissance en Europe (TSCG) ou « Fiscal Compact » a étendue le principe de la majorité qualifiée inversée pour toutes les phases de la procédure pour déficit excessif.

Cela signifie que lorsque la Commission constate un déficit excessif peut proposer au Conseil de lancer une procédure. Cette procédure peut être contrée par les Etats membres s'ils se mobilisent à la majorité qualifiée. Le lancement d'une procédure n'est donc plus soumis à la majorité qualifiée.

2014 « Two Pack » est voté. La procédure de surveillance des budgets nationaux est modifiée. Les projets de budgets nationaux doivent être soumis à la Commission avant qu'ils soient votés par les Parlements nationaux.

La Commission a aujourd'hui développé des « soft law » pour contraindre un peu plus MAIS n'est évidemment pas compétente dans tout.

II. Une configuration politique d'acteurs et de mondes professionnels très divers

La Commission n'est pas une institution homogène.

Qui gouverne la Commission ?

On oppose en général les acteurs politiques des acteurs administratifs (commissaires // fonctionnaires).

Il faut plutôt se demander quels types de ressources ces acteurs peuvent-ils mobiliser ?

De fait, il y a des commissaires différenciés selon leurs ressources et mêmes leurs missions. Idem pour les fonctionnaires.

Un fonctionnement imbriqué de la Commission.

- Le « Collège » des Commissaires :

Il est la face visible et indépendante de la représentation européenne.

L'indépendance de ce collège est permise par :

- Le secret et la collégialité des décisions, c'est à dire que toutes les décisions sont prises secrètement et au nom de la Commission toute entière (a posteriori on ne sait pas qui a voté quoi).
- Le « serment européen » que les commissaires prêtent devant la CJUE par exemple.
- Par les incompatibilités des fonctions avec celle de commissaire européen (art 245 TFUE)
- Et les obligations a posteriori du mandat avec le code de conduite. Les commissaires doivent parfois attendre jusqu'à 18 mois avant de s'engager dans telle ou telle institution afin de ne pas connaître les dossiers en cours.

- Fonctionnement :

Réunion tous les mercredis des commissaires avec d'autres acteurs.

Vote à la majorité simple et secret (décisions endossées par la Commission entière)

- Secrétariat général et services généraux

Le secrétaire général assiste aux réunions :

- Des chefs de cabinets des Commissaires
- Des Commissaires eux-mêmes.
- Du conseil des ministres
- Du conseil européen avec le Président de la Commission.

Assiste à toutes les grandes réunions afin d'assurer une continuité dans les décisions qui sont prises.

- Il existe 33 directions générales

Elles sont centrées sur des sujets particuliers.

A. Président et commissaires : une « équipe » ou une lutte de leadership ?

Des commissions plus politiques que d'autres ?

Cf **Andy Smith**, « *Who governs in Brussels?* »

L'auteur effectue une comparaison des configurations de leadership.

Etaye le concept de leadership ainsi que ses limites (il ne faut pas seulement considérer le leadership au niveau individuel et personnel).

Les commissions les plus politiques seraient :

- Les « années Delors » (1985-1995)
- Juncker (2014-2019)
- UvDL sûrement.

Les outils sont divers pour imposer cette perception et imposer son « leadership ».

Exemple : Delors avec son chef de cabinet ont mis en place une restructuration complète de la communication autour du président de la Commission. C'est le moment de l'apparition de conférences de presse en arrivant au Conseil européen et en sortant de ce dernier. Le Président de la Commission est mis sur un pied d'égalité avec les chefs d'Etats et de gouvernements européens.

La « présidentialisation » de la Commission

- Au départ le président était un commissaire parmi d'autres.

Avant Maastricht, les commissaires étaient désignés et ensuite ils élisaient un président.

A partir d'Amsterdam, c'est 2 votes. Le Parlement se prononce déjà sur le président puis sur le collège de commissaires.

De plus, depuis Nice, le Président a acquis certains pouvoirs :

- Il peut négocier directement avec les Etats pour les portefeuilles des commissaires
- Il se dote d'un « programme » politique fixe qui sera celui de la Commission en général (il peut seulement être amendé pour la répartition des tâches).

- Collégialité ou hiérarchisation des Commissaires ?

La collégialité est formelle en soi puisque les décisions sont assumées par l'ensemble de la Commission par exemple.

Toutefois, il y a une hiérarchisation sociale et informelle :

- Le poids des portefeuilles change (les nouveaux n'ont pas les portefeuilles les plus importants.)

Il y a aussi une hiérarchisation juridique :

- Sous Juncker, les vice-présidents des équipes de projets créées s'étaient vu déléguer les pouvoirs du président de la Commission pour prendre des décisions.

Aujourd'hui avec UvDL, ces équipes s'appellent des « groupes de commissaires » mais les vice-présidents ne disposent pas d'un pouvoir de décision délégué.

Avec UvDL il y a 3 niveaux de commissaires au sein de sa Commission :

- Il y a 3 vice-présidents exécutifs qui ont le droit à plus de conseillers et des salaires plus élevés,
- 5 vice-présidents qui disposent d'une autorité sur les commissaires ordinaires,
- Et les commissaires ordinaires.

B. Commissaires et Cabinets.

L'influence des cabinets « politiques ».

Cf **Michel Mangenot**, « Une cabinetocratie bruxelloise ? Les cabinets des commissaires européens entre collégialité et équilibres nationaux », in Jean-Michel Eyméri-Douzans et al., *Le règne des entourages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 679-702

Mangenot revient sur l'évolution des cabinets à travers 2 problématiques :

- Il y a-t-il un lien national entre les cabinets et les Etats membres ?
Une dépendance des commissaires aux Etats membres à travers leurs chefs de cabinet ?
- Les fonctionnaires de la Commission disposent-ils d'une influence croissante ?
En partant de l'imbrication des sphères politiques et administratives.

- En réalité, il y aurait une **dénationalisation des cabinets** :

Pour la Commission Delors, il y avait 8/11 français dans le cabinet.

Pour la Commission Barroso, il y avait 4/13 portugais.

En **2004**, 43% des membres de cabinets sont de même nationalité que le Président. C'est en partie dû à la réforme Prodi, qui poussait à varier les nationalités des commissaires des cabinets.

▲ Aujourd'hui, 60 à 70% des chefs de cabinets ou chefs de cabinets adjoints sont des personnes de la même nationalité que le/la Président.e.

- Une autre thèse est que les **cabinets sont plus « eurocrates »** :

C'est-à-dire de plus en plus composés de conseillers de l'administration européenne (issus des directions générales).

C'est une hypothèse à nuancer quand même aujourd'hui puisque :

- Il y a une **régulation progressive de la composition**

Limitation sous Prodi des cabinets qui prenaient beaucoup de place. Impose ainsi une limite de 6 conseillers par commissaires, 9 pour le Président et de au moins 3 nationalités différentes.

Sous UvDL, 12 conseillers maximum pour le Président, 10 pour les vice-présidents exécutifs, et 6 pour les commissaires ordinaires.

- Le **rôle du chef de cabinet du président** reste toutefois **constant**.

Dans le fonctionnement de l'administration et des cabinets, le chef de cabinet permet de maintenir une continuité dans le programme prévu par le Président.

Cf pour Delors et son cabinet : **George Ross**, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Ils suivent les politiques menées par les autres commissaires et ont un rôle de coordination important.

Collège et fonctionnaires

Processus décisionnel de la Commission (pour votre culture).



La partie de l'image avec l'ID de relation rId8 n'a pas été trouvé dans le fichier.

Et le processus décisionnel interne de la commission (pour votre culture aussi)



La partie de l'image avec l'ID de relation rId8 n'a pas été trouvé dans le fichier.

Montre l'imbrication entre les Directions Générales et les membres du Cabinet.

Une eurocratie subordonnée ou autonome ?

Cf **Georgakakis Didier**, « Une Commission sous tension ? La singulière différenciation des personnels administratifs et politiques de la Commission européenne », 2012.

Il parle ainsi :

- D'une **opposition entre les « permanents » et « intermittents »** de l'Europe

Pour les **permanents**, ils sont recrutés par un concours d'entrée dans la fonction publique européenne.

Ils forment un **groupe de statut** selon la définition de Weber. Ils disposent d'une existence protégée juridiquement par des règles et un concours d'entrée. De plus, faire partie de ce groupe donne accès à des privilèges comparé à ceux qui ne sont pas membres du groupe.

Pour les **intermittents**, les nominations sont **politiques**.

- D'une **opposition entre carrières « européennes » et carrières « nationales »**.

Au début, les carrières étaient plutôt nationales.

Puis il y a un « plafond de verre » partisan pour les derniers échelons (il faut combiner des ressources européennes et nationales avec des soutiens politiques).

- De **rapports de force modifiés entre le collège et les Directions Générales**.

La réforme Prodi modifie les compétences requises pour les concours européens. Ils sont de plus en plus basés sur des compétences relevant du management et gestion de projets plutôt que sur des connaissances purement factuelles sur l'UE.

- On parle donc d'une **valorisation des ressources politiques ET européennes ?**

Les Directions Générales sont de plus en plus passés seulement par des administrations européennes (ressources européennes) mais aussi passés par des cabinets de Commissaires (ressources politiques).

C. Conclusion : pouvoir technocratique ou « politisation » de la Commission ?

Quels pouvoirs finalement pour la Commission ?

On reprend ici la méthode expliquée en introduction pour comprendre un phénomène. Il faut s'interroger sur les dynamiques, les ressources mobilisées par les acteurs et les logiques.

- Les **dynamiques** à prendre en compte sont d'abord **fonctionnelles et institutionnelles**.

Dépendent en grande partie des **compétences données à la Commission** et de la manière dont elle **exerce ses compétences**.

- On a une opposition avec :
 - Une “extension des compétences” : les compétences de la Commission en termes de policy making sont de plus en plus variés.
 - VS “intensité du pouvoir” : les compétences peuvent être plus étendues mais elles ne sont pas forcément plus intenses

Cf politique de concurrence = compétence intense // politique de recherche = bien moins intense.

- Développé par **Börzel, T. A.** (2005) Mind the Gap! European Integration between Level and Scope, Journal of European Public Policy, 12(2), pp. 217–236

Il y a plus d'agences et de lobbies qui aident ou non à l'exercice des compétences.

- **Acteurs et ressources** (cf. dynamiques sociologiques)

- Il faut privilégier l'opposition entre permanents et intermittents plutôt que « politiques » // « administratifs ». Met moins l'accent sur les ressources européennes VS nationales.
 - Mais on a plutôt une « politisation » des ressources dans tous les cas.
- Ressources qui peuvent être symboliques.

- **Logiques** (registres de légitimation)

Comment les acteurs se légitiment pour justifier leurs mobilisations ou leurs prises de position ?

Il existe différents registres de légitimation :

- Légitimation par une **insistance sur la symbolique européenne**. Utilisation de l'argument de la Commission indépendante (« intérêt européen »).
 - Légitimation par une **insistance sur le pan national** : la Commission peut être subordonnée aux intérêts nationaux.
- Commission est présentée par Varoufakis tantôt comme « médiateur politique » tantôt comme un « paravent » pour les Etats dans la crise grecque.
- Avance-t-on vers une Commission « partisane » ?

La Commission se présidentialise et se politise de plus en plus.

- Il est enfin nécessaire de **réinscrire** pouvoirs Commission **dans l'espace politique européen et le jeu interinstitutionnel** :

- Poids et pouvoirs du Conseil européen (et de l'Eurogroupe) // Commission
- Quid du Parlement européen, de la BCE ou de la CJUE // Commission

Chapitre 2 : Les Conseils européens.

Introduction

Les Conseils, la continuation de la diplomatie par d'autres moyens.

Selon la théorie intergouvernementale, l'UE se fait car les Etats ont intérêt à le faire.

On est dans la continuation de la diplomatie par d'autres moyens, c'est-à-dire en dehors des rencontres internationales, avec des dynamiques fonctionnelles et institutionnelles.

Ce sont des institutions qui sont supranationales et intergouvernementale.

Des « Conseils » multiples et différents.

Les différents conseils sont :

- Le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement.
- Le Conseil (des ministres) de l'Union européenne
 - Qui contient 10 formations officielles et une formation informelle (l'« Eurogroupe » qui n'est pas dans les traités).
- Les conseils et comités préparatoires (qui se constituent en amont des textes)
- La « comitologie » ou le contrôle de l'exécution des actes (qui se constituent en aval des textes qui contrôlent les décisions de la Commission)

I. Le Conseil européen : une instance « intergouvernementale supranationale » ?

Le Conseil européen est le cœur du pouvoir politique européen.

Le Sommet de Paris de décembre 1974 : une reprise en main par les Etats

Certains acteurs se sont plus mobilisés pour la « relance européenne ». Ils ont investi du capital politique, du temps mais aussi des ressources. C'est le cas notamment de :

- **Helmut Schmidt** (chancelier le 16 mai 1974) et présidence allemande au 1^{er} semestre de 1974.
- **Valéry Giscard d'Estaing** (président le 21 mai 1974) et présidence française 2^e semestre de 1974.

Helmut et Schmidt viennent d'être élus. Ces présidences tournantes permettent les initiatives de rencontre avec les autres dirigeants. Ces deux présidents ont été élus sur un discours pro-européen de relance.

- **Jean Monnet** et le CAEUE : un « gouvernement européen provisoire » (1973-1974) ?

Le Comité d'Action pour les Etats Unis d'Europe (CAEUE) est une structure créée par Jean Monnet. Ce comité est un réseau qui réunit et essaye de rassembler des politiques, mais aussi des syndicalistes dans le but d'une UE fédérale.

Le CAEUE défend un gouvernement européen provisoire avec l'idée que si l'on veut relancer l'Europe (bloquée par crise de la chaise vide), il faut redonner la main aux chefs d'Etats en créant un directoire.

Cela fonctionne à ce moment en décembre 74 car il existe :

- **Des dynamiques Institutionnelles**

Immobilisation avec la crise de la chaise vide a mené au compromis de Luxembourg.

Il y a aussi une « atomisation » des formations du Conseil des ministres. On observe une augmentation progressive des compétences sectorielles des communautés. Il y a de plus en plus de ministres qui se réunissent mais dans des formations différentes. Cela mène ainsi à un immobilisme quant aux décisions car les sujets sont de plus en plus techniques et centrés sur des dossiers concrets. Donc on avance peu sur le plan institutionnel.

- **Des dynamiques contextuelles au niveau international**

1974 est l'année qui suit le **choc pétrolier de 1973**.

Cf conséquences directes dans les conclusions du sommet de Paris.

- **Stratégiques**

Des contreparties et « package » sont négociés pour convaincre les autres de créer ce Conseil européen :

L'idée de Schmidt et Giscard ne faisait, en effet, pas l'unanimité pour tous :

- o C'est le cas britannique (H. Wilson et référendum de **juin 75**) :

Le Royaume Uni a intégré l'UE en **1973**.

Mais en **1974**, ils sont en pleine renégociation du traité d'adhésion en cours. Wilson est justement élu sur cette promesse de renégociation des traités pour deux points :

- Intégration du prolongement de mesures préférentielles agricoles (notamment pour les pays du Commonwealth)
- Renégociation du principe d'un rabais britannique. Sera accepté au Sommet de Paris.

Le pays prévoit même un référendum sur la question.

Les enjeux pour VGE et Schmidt sont les suivants : que Wilson fasse campagne et que des arguments soient fournis afin que les britanniques votent pour le référendum en 1975.

- o Oppositions des « petits pays » (Benelux) :

Faire un Conseil c'est redonner un pouvoir aux Etats, ce qui met entre parenthèse le projet d'une UE plus fédérale (c'était ce pour quoi (Leo Tindemans et la Belgique penchaient notamment). C'est donner aussi plus de place aux grands pays. Les petits pays se sentent donc menacés car de fait les dirigeants des plus gros Etats vont avoir des ressources symboliques et matérielles beaucoup plus fortes.

Ce qui va cependant les convaincre c'est :

- **L'affirmation de Bruxelles comme capitale européenne** après sommet de Paris. Concession symbolique et matérielle.
- **L'élection du Parlement au suffrage universel direct** qui était une revendication de longue date des fédéralistes.

Affirmé au **point 12 du Sommet de Paris**. Et réalisé en **1979**.

- Mise en place d'un « Fonds régional » de développement en **mars 1975**.

Projet déjà discuté depuis longtemps mais concrétisé à Paris. Il consiste à mobiliser des fonds pour aider les régions les plus en difficultés économiquement en termes de conversion industrielle par exemple.

L'Italie et le Royaume Uni seront beaucoup aidés par le FEDER.

Les dirigeants présents au Sommet de Paris : des ressources pour décider.

 La partie de l'image avec l'ID de relation rId8 n'a pas été trouvé dans le fichier.

La présence de ces dirigeants au sommet montre à quel point les cycles électoraux peuvent être importants.

Ce sont tous des dirigeants relativement récents. Ils ont au maximum 1 an et demi de poste. Ils ne sont pas encore dans leur phase de réélection mais dans leur phase d'action. Il y a donc une marge de manœuvre importante à la négociation avec la possibilité d'engager des projets importants.

Leur appartenance partisane peut être en partie négligée. En effet, ce n'est pas le 1er registre de légitimation mis en avant dans la négociation. Les décisions prises ici ne sont pas à caractère partisan donc les ressources partisans ne jouent pas un rôle central à ce moment. Mais il faudrait prendre en compte les coalitions nationales. Dans la plupart des Etats, sauf en France, RU et Danemark, il y a des gouvernements de coalition avec des dirigeants qui dirigent avec un parti opposé.

Le Conseil européen aujourd'hui

Il a été « officialisé » dans l'Acte unique en **1986**) puis dans le traité de Lisbonne en **2007** avec l'élection d'un Président stable pour 2 ans et demi.

Il est composé :

- De Chefs d'Etats (ex. France, Roumanie, Lituanie, Chypre) et de gouvernement. Voir les deux (ex. France 1997-2002)

Et éventuellement d'un ministre (affaires étrangères en général)

- Du président du Conseil européen (sans droit de vote) qui est négociateur en chef.
- Du président de la Commission (sans droit de vote)
- Du Haut Représentant de l'UE (sans droit de vote)

Ils font des réunions au moins 2 fois par semestre ainsi que des réunions extraordinaires.

La décision s'effectue par consensus. Mais dans certains cas (ex. **élection du Président du Conseil européen, nomination du Président de la Commission, ...**) elle s'effectue à la majorité qualifiée. Dans cette optique, la composition du Conseil est importante dans les équilibres nationaux, géopolitiques, et nationaux.

Le rôle du Conseil européen

- En aval, il est à l'impulsion pour **définir les orientations générales et priorités politiques** tels que **les élargissements ; les réformes des traités et des institutions avec création de nouvelles commissions ou encore les questions économiques et internationales en majorité.**
- En amont, il dispose d'un **rôle dernier recours pour éviter les blocages** car il permet de discuter informellement (et à huis clos) des désaccords et de parvenir à des solutions de compromis en dernier ressort pour désaccords persistants aux autres niveaux.
- Pas de rôle législatif officiel → Conseil de l'UE. Toute décision prise au CE devra être prise au Conseil des Ministres.

Mais étant donné qu'il concentre le pouvoir politique de décision en dernier recours : peut-on parler d'une souveraineté « collective » ?

En effet, chaque Etat arrive avec sa souveraineté nationale mais ce qui se passe au Conseil européen s'assimile-t-il à une souveraineté collective ? Certaines décisions sont en effet prises à la majorité qualifiée et contraignantes pour des Etats qui ne seraient pas forcément d'accord.

Qui gouverne le Conseil européen ? Alliances et rapports de force.

Il faut prendre en compte différents types de ressources :

- **Les ressources institutionnelles** nationales avec une « configuration » changeante d'élus souverains.

Chaque dirigeant vient en tant qu' élu souverain de son peuple.

- **Les ressources personnelles** avec des rapprochements partisans et personnels.

Le rapprochement personnel entre Schmidt et VGE par exemple au sommet de Paris a été possible car ils se fréquentaient avant en tant que ministres des finances dans leurs gouvernements nationaux.

- **Les ressources européennes et symboliques** avec des alliances géopolitiques.

II. Le(s) Conseil(s) des ministres de l'UE : une institution d'institutions en réseau.

Dans les conseils il faut prendre en compte les conseils des ministres aussi qui sont formellement et législativement responsables.

Il y a une multiplicité du Conseil et de formations (au niveau du Conseil des Ministres et des instances préparatoires).

Cf avec l'actualité.

Opposition en COREPER de la Pologne et Hongrie au plan de relance et au cadre pluriannuel pour protester contre le règlement adopté en novembre qui conditionne l'octroi de fonds européens seulement si l'Etat est un Etat de droit. Ce règlement a été voté à la majorité qualifiée et la Hongrie et la Pologne ont ainsi été mise en minorité. Les pays profitent donc de l'unanimité sur le budget pluriannuel et le plan de relance pour bloquer le processus décisionnel.

L'histoire du Conseil de l'Union européenne

En **1951** apparition dès la **CECA** avec le **traité de Paris**. Il est appelé « Conseil spécial de ministres » et dispose d'une présidence tournante de 3 mois.

Il a résulté de négociations dures du Plan Schuman car au départ il n'était pas prévu. C'est au cours des négociations que de petits Etats, notamment, ont imposé un Conseil des Ministres pour que les Etats Membres puissent garder la main sur une partie de ce qu'il se passait.

En **1957**, deux nouveaux Conseils des ministres sont créés avec une présidence tournante de 6 mois.

Ils sont fusionnés entre **1965-1967** pour constituer un Conseil des ministres unique mais disposant de formations différentes prévues selon les domaines.

La complexité de cet organe est croissante puisque dans les **90's** il y avait jusqu'à 22 formations dans les années 1990 et 80 sessions annuelles.

Les 10 formations du Conseil de l'UE

Il y a une tentative de rationalisation du Conseil mais que de façade puisque les 10 formations peuvent se réunir dans d'autres formations en fonction des dossiers.

Il y a des réunions 1 fois par mois pour :

- **Le Conseil Affaires générales (CAG).**

Rassemble les ministres des affaires européennes. Il permet de la préparation Conseil européen et une cohérence au sein du Conseil de l'UE puisqu'il coordonne les autres formations.

- **Conseil Affaires étrangères (Relex)**

Il rassemble les ministres des affaires Étrangères. Mais il n'est pas présidé par le pays qui a la présidence tournante pendant 6 mois mais par le Haut Représentant aux Affaires Extérieures et à la Politique de Sécurité (HRAEPS) qui lui est permanent.

Il s'occupe des sujets éco importants comme la PESC, le commerce, ou encore le développement.

- **Conseil Ecofin**

S'occuper des affaires économiques et financières).

Mais son importance est à nuancer car la plupart de ce qui est fait au niveau financier et économique est aussi abordé par l'« **Eurogroupe** » (créé en **1997** c'est une institution informelle) présidé par président stable.

- **Conseil Agriculture et Pêche**

Une réunion 1 fois tous les 2 mois pour le Conseil Justice et Affaires Intérieures (JAI)

Des réunions « ad hoc » tous les 3 ou 4 mois:

Elles vont réunir certains ministres selon les moments et les dossiers.

- Conseil Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et tourisme)
- Conseil Transports, télécommunication et Energie (TTE)
- Conseil Environnement (ENV)
- Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO)
- Conseil Education, jeunesse, Culture et Sport (EJCS)

La présidence tournante du Conseil

Dans le cadre des négociations et des rapports de force, on a imaginé une présidence tournante. Cela facilite la continuité et la cohérence des travaux. La présidence tournante n'est plus tribune symbolique, c'est-à-dire que pour chacun des pays il ne s'agit plus d'affirmer ses dossiers prioritaires. De faire de la présidence un moyen de légitimation ou de communication. **La présidence tournante permet de dénationaliser les formations.**

Cf. Michel Mangenot, « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », Politique européenne 3/2011 (n° 35) , p. 7-28

Tous les 6 mois la présidence tourne sauf pour :

- **Le Conseil européen**
Président pour 2 ans et demi depuis Lisbonne
- **Le Conseil affaires étrangères**
Avec son HRAEPS
- **L'Eurogroupe**
Président pour 2 ans et demi

Depuis Lisbonne, un « **Trio** » **de présidences** est imaginé. Consiste à faire travailler ensemble les pays qui vont obtenir la présidence dans les 18 mois qui viennent.

Les présidences tournantes sont à la charge de la fixation des agendas et de l'ordre du jour, si est fait en collaboration, cette présidence peut insister sur certains dossiers. Cela permet également d'éviter un traitement superficiel des dossiers puisque la présidence tourne tous les 6 mois.

Actuellement c'est :

- Allemagne : juillet-décembre 2020
- Portugal : janvier-juin 2021
- Slovénie : juillet-décembre 2021

La question du mode de vote au Conseil

Les positions et décisions se fabriquent par la discussion, la concertation, le consensus. Mais souvent sur des questions sensibles la décision se prend au vote.

Il y a eu une évolution de cette question du vote :

- ☐ Au départ, il y avait une « majorité qualifiée » et une « pondération des voix » pour contenter les « Grands » :

Majorité améliorée qui consistait à pondérer les voix des Etats en fonction de leur taille et ils devaient mobiliser une majorité qualifiée améliorée pour emporter la décision (un peu plus que la moitié quoi)

Ex. en 1957, il y avait 17 voix pour 6 pays et la majorité qualifiée était de 12 sur 17. Si l'Allemagne, la France, et l'Italie se mobilisaient, ils avaient la majorité qualifiée tandis que le Luxembourg n'avait qu'une voix par exemple.

En 2013-2014 la majorité qualifiée était de 260/352 voix. Allemagne, France, Italie, R-U : 29 voix // Malte : 3 voix.

Il y a ainsi toujours une répartition inégalitaire pour les petits pays.

- ☐ Mais il y a eu une dilution progressive au fil des élargissements

En **1973**, les 4 grands représentaient 69% des voix // en **2007** 33% des voix.

D'où réforme de **novembre 2014** impulsée par les grands pays :

- Imposition d'une majorité qualifiée appelée aussi « double majorité »
 - 55% des membres du Conseil (15/27)
 - 65% de la population UE
 - Minorité de blocage : au moins 4 Etats et 35% pop.

- ☐ Mais en pratique, il y a peu de votes :

- Sur les 90% de textes à adopter à la majorité qualifiée, en fait 65% sont adoptés par consensus
- L'explication est que les décisions sont souvent prises en amont dans les comités préparatoires.

- ☐ L'unanimité est tout de même maintenue dans des domaines sensibles comme la PESC, la fiscalité, le social.

Pour l'unanimité, l'abstention ne compte pas comme un vote contre. Cette abstention a plus lieu tout de même les Etats sont gouvernés par des coalitions et qu'ils ne trouvent pas d'accord en interne.

III. Des instances « préparatoires » ou décisionnelles ? COREPER, comités et groupes de travail.

Décisions préparées par des instances en amont.

Les COREPER

Le Comité des représentants permanents (COREPER) est divisé en deux et hiérarchisé :

- ☐ **COREPER I**

Composé des **représentants permanents adjoints** et du « Groupe Mertens » qui est un groupe de conseillers de la représentation permanente.

Il s'occupe des **questions moins sensibles** et donc **plus techniques**.

Il s'organise en 6 formations : EPSCO / Compétitivité / TTE / Agriculture et pêche / ENV / EJCS.

Tous les textes sont soumis à la validation du COREPER II

☐ **COREPER II**

Composé des **représentants permanents** c'est à dire les fonctionnaires nationaux qui représentent leurs Etats et le « Groupe Antici ».

Il s'occupe des **questions politiques sensibles**.

Il s'organise en 4 formations : CAG / Relex / Ecofin / JAI.

☐ Aux COREPER s'ajoute le **Comité politique et de sécurité** (COPS).

Il est subordonné aux COREPER I et II.

Il est composé d'« ambassadeurs » qui sont ≠ des représentants permanents. Il est présidé par un fonctionnaire du Service Européen de l'Action Extérieure (SEAE). Il se réunit 2 fois par semaine)

Il est assisté par le « Groupe Nicolaïdis et le Comité Militaire l'Union Européenne (CMUE) + l'Etat Major de l'Union Européenne (EMUE)

☐ La socialisation des représentants nationaux à Bruxelles

Cf articles moodle sur Schönfelder.

Montre que les représentants permanents sont des fonctionnaires nationaux mais avant tout des permanents de l'Europe avec une marge de manœuvre forte.

- L'exemple de Wilhelm Schönfelder, représentant permanent de l'Allemagne de **1999 à 2007**.
- Tendance pour WS de surfer entre différents champs et notamment entre le champ de la fonction publique internationale et le champ des lobbies avec Siemens de **2007-2010**.

Les comités et les groupes de travail préparatoires

Ils négocient des textes qui iront au COREPER puis Conseil des Ministres puis Conseil Européen selon ce qui n'a pas été approuvé.

Les groupes de travail et comités du Conseil sont à distinguer des comités de la « comitologie » car ils sont en amont tandis que les comités de comitologie sont en aval des textes une fois qu'ils sont votés.

Ces groupes sont composés de

- 1 ou 2 membres de la représentation permanente des Etats.

Parfois il y a aussi des « Experts Nationaux Détachés» (END) qui sont des fonctionnaires nationaux mais qui ne sont pas en permanence à Bruxelles.

Selon les comités, il y a une majorité de END ou RP. Les rapports varient aussi en fonction de cette composition.

Il y a aussi un membre du SG du Conseil et un représentant de la Commission.

Ex. Comité spécial agriculture (CSA), Comité de politique économique (CPE)...

Les instances supérieures ne discutent que des points B (soit 30% du texte en général), c'est-à-dire les points sur lesquels il y a désaccord et ne reviennent plus sur les points A, sur lesquels les acteurs ont trouvé un accord.

Les fonctionnaires nationaux des comités :

- Sont des « **subordonnés autonomes** » **transnationaux**.

Ils ont une marge de manœuvre qui leurs permettent d'arriver à prendre des décisions importantes

- Ils effectuent **un travail technique ET « politique »**

Cf. Eve FOUILLEUX, Jacques DE MAILLARD, Andy SMITH, « Les groupes de travail du conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », in Christian LEQUESNE et YVES SUREL (dir.), L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 143-183.

Reviennent sur la composition des comités et montrent que le travail peut être 100% politique avec les questions budgétaires et de marchandages trans-sectoriels (certains RP décident de laisser du lest sur certaines questions pour arranger certains pays et négocient ainsi des marges de manœuvre plus importantes dans d'autres secteurs avec ces mêmes pays.)

Le rôle du Secrétariat général du Conseil (SGC)

Le secrétariat est une **administration « de fait »** car il n'est pas prévu dans les traités mais sera ensuite reconnue à Maastricht. Sa structure a été étoffée jusqu'à pouvoir comporter 3000 agents quasi tous fonctionnaires permanents.

Il dispose d'une **double casquette** en tant que Secrétariat général du Conseil de l'UE et de ses différents comités mais aussi Secrétariat du Conseil européen (et par extension de son président, rôle politique accru).

L'accroissement de son importance a été permise grâce à l'institutionnalisation du Conseil européen mais aussi grâce au rôle d'acteurs individuels.

Cf Niels Ersbøll (secrétaire général pendant 15 ans de 1980 à 1994) + Emile Noël à la Commission (1958-1987) ou encore Jeppe Tranholm-Mikkelsen (2015-2020)

Des « **permanents de l'Europe** » plus permanents que d'autres car se situent par leur position institutionnelle au cœur des rapports de force.

IV. La « comitologie » et le contrôle de l'exécution des actes.

Un « Conseil » caché ?

Cf. Séance sur la Commission : étude de cas « Glyphosate » qui montre importance des comités.

Conseil caché car dans les pouvoirs d'exécution de la Commission, les Etats membres gardent un pouvoir de surveillance sur la Commission après adoption des textes avec les comités.

Résumé : quelles ressources pour peser dans les Conseils ?

Différents types de ressources sont mobilisables dans les Conseils, comités et groupes intergouvernementaux.

Les ressources institutionnelles renvoient aux dynamiques c'est-à-dire aux contraintes qui pèsent sur les acteurs

□ Ressources institutionnelles nationales

Celles qui jouent un rôle essentiel sont :

- Le poids relatif de la population mais à eux seuls ne peuvent gouverner l'Europe quand même.

Les plus peuplés sont dans l'ordre décroissant : Allemagne, France, Italie, Espagne, Pologne depuis Brexit.

- La part du PIB européen (qui joue un rôle à la BCE)

Les plus grosses parts du PIB européen sont dans l'ordre décroissant : Allemagne, France, Espagne, Italie et Pays-Bas qui peuvent 10/12 mois plutôt 9/12 mois pour les autres pays.

Prévaut aussi pour le Mécanisme Européen de Stabilité

□ Ressources institutionnelles européennes

Les ressources qui prévalent sont les suivantes :

- Membres zone euro

Certains vont faire parti des Sommets de la Zone Euro et d'autres non

- Ressources qui dépendent des procédures des institutions. On mobilise par exemple des ressources différentes entre **unanimité** (dans le cas de la Hongrie + Pologne en use pour s'imposer) ou la **majorité qualifiée**.

L'interconnexion des dossiers est donc totale.

- Les jeux d'alliances avec l'apparition de différents regroupements plus ou moins institutionnalisés)

Ex. Hongrie / Pologne en ce moment.

Pologne / République Tchèque / Hongrie / Slovaquie avec le **groupe Visegrad** formé en **1991** mais qui visiblement se met entre parenthèse sur le dossier actuel des fonds européens.

« **Pays frugaux** » et New Hanseatic League : Pays-Bas, Irlande, Suède, Finlande, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie

Med7, créé en **2016** : France, Portugal, Espagne, Italie, Grèce, Chypre, Malte

Forum 16+1 : Chine + 16 pays Europe centrale et orientale pour les projets de route de la soie (montre l'importance des pays non européens dans les décisions européennes).

□ Ressources partisans

Qui sont des ressources personnelles et relationnelles à deux niveaux :

- **National**

C'est-à-dire la présence ou non de coalitions dans les gouvernements.

Ex. en juillet 2019, il y avait 19 gouvernements de coalition vs 8 majoritaires.

La structure du gouvernement peut entraîner la neutralisation d'un pouvoir sur certaines questions ou au contraire peut favoriser les négociations.

Ex. Allemagne et glyphosate. Gouvernement à l'époque composé de différentes parties notamment avec une ministre de l'environnement de la CSU (alliée CDU). Lors du comité d'appel, le ministre de l'agriculture a soudainement changé de position alors que la position officielle de l'Etat était l'abstention. Mais ministre de l'agriculture a décidé de voter pour quand même, montre les rapports de force.

- **Européen**

Ex. PPNE est le parti majoritaire

- **Ressources personnelles et symboliques**

C'est le cas notamment de l'ancienneté au Conseil européen (ex. Merkel depuis 2005...) ou le fait d'être un pays fondateur ou encore un pays de l'ex-bloc de l'est,...

Conclusion

Il y a donc des Conseils multiples qui sont régis par une **logique intergouvernementale de négociation** mais qui s'opère **au « niveau supranational »**.

Le conseil est une **institution faite d'institutions en réseau, hiérarchisée**.

Une coordination est nécessaire afin de concilier l'importance du Secrétariat Général du Conseil, le rôle central des instances préparatoires mais aussi celui des « trios » de présidences le cas échéant. Ainsi, la politique européenne au quotidien ne se fait pas au Conseil européen.

Le rôle des Etats nationaux à Bruxelles est toujours essentiel. Pourrait-on parler d'un « new intergovernmentalism » ?

cf. Fabrin & Puetter, « Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics », Journal of European Integration, 38/5, 2016

Toutefois, il convient de souligner l'importance croissante du Conseil européen dans un système institutionnel complexe avec la PLO et de sa place dans la négociation avec le PE (trilogues et « orientation générale » du Conseil).

Chapitre 3 : Le Parlement européen

Introduction

Le Parlement a connu des évolutions majeures **depuis 1951** du fait de l'accroissement de ses pouvoirs

Au début ce n'est qu'une assemblée consultative avec :

- « Assemblée commune de la CECA » (**1951-1958**)
- « Assemblée parlementaire européenne » (**1958-1962/1986**)

Depuis 1962/1986, c'est le « Parlement européen »

Cette succession de statuts traduit bien les luttes de pouvoir.

Il existe certains débats dans la science politique de l'intégration européenne qui visent à se demander si le Parlement européen est un système parlementaire semblable aux Etats ou une institution particulière ?

Il y a deux écoles de pensée :

- On a à faire à un processus de « **parlementarisation de l'UE** » **depuis 50's** ?

Cf O. Costa, P. Magnette

- Ou on a à faire à une « **eurocratisation** » du **Parlement** et des députés européens avec un renforcement de la spécificité du Parlement et de ses parlementaires qui serait différent des parlements nationaux ?

Cf Sociologie des acteurs avec S. Michon & W. Beauvallet, D. Georgakakis

Nous nous demanderons ainsi quelle place ont le Parlement européen et les députés dans le gouvernement de l'Europe ?

Types de ressources mobilisables au Parlement européen

- **Ressources institutionnelles** avec :

- Les **pouvoirs croissants** de l'institution conférés dans les traités
- **Positions et ressources des acteurs du Parlement européen**, c'est une manière de voir comment le pouvoir est exercé.

- **Ressources symboliques** qui tiennent au registre de légitimation discursif avec :

- **Schème « parlementaire » et élection directe**

Les parlementaires du Parlement européen sont les seuls acteurs politiques élus au niveau européen

- Une **fonction « tribunicienne »** du Parlement européen ?

Fait appel aux ressources que le Parlement européen peut fournir à ses acteurs et à d'autres acteurs politiques en tant que tribune politique et médiatique

- Mais ces **ressources symboliques sont limitées** par un déficit démographique et la « démocratie Potemkine » (= une démocratie qui n'en est pas vraiment une)

- **Ressources partisans** qui tiennent aux jeux politiques et partisans qui sont **internes** au Parlement européen avec les groupes politiques mais aussi **externes** au Parlement européen (au niveau national notamment).

- **Ressources en partie neutralisées** jusqu'en 2014-2019 par le fait notamment que les élections ne fussent pas des élections européennes mais **27 élections nationales pour l'UE**.

- Mais réactivées aujourd'hui ?

- Spitzenkandidaten (même si parenthèse...)

- Fin de la « GroKo » ou GroBe Koalition européenne entre les groupes politiques du PPE et S&D.

Ces partis étaient en alliance depuis les 1^{ères} élections européennes puisqu'ils avaient la majorité absolue à toutes les élections **depuis 1979**.

Mais changement **en 2019**, ils n'ont plus la majorité aujourd'hui. Doivent compléter désormais avec le soutien d'un autre groupe encore.

I. L'évolution des pouvoirs du Parlement européen et ses ressources institutionnelles : vers une « parlementarisation » de l'UE ?

Le Parlement connaît un accroissement fort de ses pouvoirs mais limités quand même avec certains ratés.

Les luttes autour des pouvoirs du Parlement européen (1/3) : le « levier » des pouvoirs budgétaires.

Jacques Lagroye¹ parle d'une distinction classique en sciences politiques entre l'institué et l'instituant :

L'institué ce sont les règles formelles et objectives.

L'instituant ce sont les dynamiques qui modifient les règles objectives ou qui jouent de ses règles objectives afin d'un jour les modifier

Dans le cadre de la décharge budgétaire par exemple (abordé après), l'institué c'est le pouvoir de décharge budgétaire pour le Parlement, l'instituant c'est son utilisation afin de faire pression sur la Commission pour des questions qui n'ont rien à voir avec le budget.

¹ Chercheur en sciences politiques, c'est notamment le fondateur du 1^{er} grand département de sciences politiques dans les **80's**. Il a notamment travaillé sur la ville de Bordeaux ou encore l'Eglise catholique et la notion de rôle.

Dans cette partie nous verrons donc que le « levier » des pouvoirs budgétaires est un outil de luttes pour le Parlement à la fois en tant que pouvoir institué (conféré par les traités) et pouvoir instituant (manière dont le Parlement use de ses pouvoirs).

- **L'acquisition juridique de compétences budgétaires (institué):**

Compétences juridiques attribuées en dehors des traités fondateurs avec :

○ **Traité de Luxembourg (avril 1970):**

- Institue pour le Parlement le **droit de modifier les Dépenses Non Obligatoires (DNO) et proposer une modification aux Dépenses Obligatoires (DO).**

Les DO sont les dépenses qui découlent de la bonne réalisation des traités de Rome et de Paris.

Exemple : rémunération des fonctionnaires européens, dépenses liées aux accords passés avec des Etats tiers, dépenses agricoles qui vont avec les traités de Paris et de Rome.

Les DNO sont les dépenses ajoutées au fur et à mesure avec les compétences attribuées à l'UE.

Exemple : défense de l'environnement, industrie, ...

○ **Traité de Bruxelles (juillet 1975) :**

Qui va plus loin avec

- **« Codécision » octroyée en matière budgétaire avec le Conseil.**

Le Parlement a ainsi le pouvoir de rejeter le budget si les parlementaires se mobilisent à la majorité.

- **Pouvoir de décharge budgétaire.**

Le Parlement a un pouvoir de décharge budgétaire envers la Commission, c'est-à-dire qu'il donne validation de l'exercice budgétaire de la Commission en fonction du budget de l'année précédente. Il analyse donc en 2020, les dépenses principalement effectuées par la Commission en 2019, par exemple, vérifie qu'elles ont bien été allouées comme prévu à la base.

Pour résumer, le Parlement décide valider ou non la manière dont la Commission a exercé son budget l'année d'avant.

Si le Parlement utilise son pouvoir de décharge budgétaire, jusqu'à ce qu'ils retrouvent un accord, le budget de l'année précédente est reconduit par 12^{ème} (budget de mai 2019 pour mai 2020 par exemple).

Ce pouvoir est très important puisque que si le Parlement décharge la Commission, les dépenses des nouveaux programmes prévus ne peuvent pas être mises en œuvre immédiatement.

- **Les luttes pour la définition et l'usage de ces compétences (instituant)**

Ici on parle de l'instituant selon la définition de **Lagroye**. En effet, les jeux du Parlement ont permis une modification des règles objectives.

C'est le cas avec :

○ **La définition des DO et des DNO**

En **1970** les DO représentent **84%** des dépenses

En **2009** c'est **25%** du budget.

Une place si importante des DNO n'était pas prévu au départ.

- **Décharge budgétaire avec rejet du budget en 1979 et 1984 :**

La menace de rejet du budget par le Parlement pèse désormais dans les décisions.

Le rejet du budget de 1979 a permis la **mise en place des « trilogues »** en 1982 qui sont des réunions en petits comités afin de mener à des accords précoces.

En 1984 rejet du budget pour mettre en place un « **cadre financier pluriannuelle** », c'est-à-dire à plus long terme. Instituée en 1987.

En 1984 la décharge budgétaire est de nouveau refusée à la Commission.

Ce sera le cas aussi en 1998 dans le cadre du **scandale Santer** avec une quasi-motion de censure (démission de la Commission Santer) en rapport avec des malversations du commissaire espagnol et de la commissaire française.

Le parlement peut donc ainsi utiliser les règles de droit dans un but qui ne leur était pas pensé à l'origine.

- **Réforme de Lisbonne** : le Parlement a maintenant le dernier mot dans le cadre du budget.
 - Le Parlement peut en dernier recours refuser le budget et/ou le faire adopter contre l'avis du Conseil (s'il dispose d'une majorité des membres et de 3/5 suffrages exprimés. En cette matière, ses pouvoirs sont au-dessus de ceux du Conseil.

Les luttes autour des pouvoirs du Parlement européen (2/3) : les pouvoirs législatifs.

Il y a eu une succession de concessions accordées par les Etats au Parlement. Ses pouvoirs n'ont été qu'en augmentant ce qui a mené aujourd'hui à la procédure par la codécision qui est devenue la Procédure Législative Ordinaire (PLO). Voici les différents pouvoirs de décisions accordés au Parlement, tous encore en vigueur aujourd'hui :

- **Consultation** (ex. aujourd'hui encore pour la fiscalité)

Apparue dans les Traités initiaux.

Au départ, Parlement n'avait **qu'une capacité consultative**, il n'avait pas de pouvoir contraignant.

Mais cette procédure donne quand même **beaucoup de ressources institutionnelles au Parlement**.

Le Parlement DOIT donner son avis. Un des moyens utilisés était de différer son avis entraînant de grands délais pour le Conseil.

- **Coopération** (ex. utilisée pour l'Union Economique et Monétaire)

Apparue avec Acte unique européen de 1986.

Permet de **proposer des amendements** sur les projets de texte de la Commission. Si la Commission accepte les amendements, le Conseil peut rejeter à l'unanimité ces amendements.

- **Avis conforme** (ex. utilisé aujourd'hui pour les accords commerciaux internationaux, et les fonds structurels)

Apparu avec Acte unique européen de 1986.

Parlement ne peut pas modifier les textes qui lui sont soumis mais à un **droit de veto**. Il peut donc rejeter les textes.

- **Codécision**

Apparue avec Maastricht en 1992

Devient « procédure législative ordinaire » (PLO) après Lisbonne en **2007**.

Le Parlement est égal avec le Conseil pour décider.

Depuis 1992 avec Maastricht, on observe une extension de la codécision mais dépend des domaines. Le Parlement ne dispose d'aucun pouvoir contraignant en matière de politique étrangère par exemple.

Les luttes autour des pouvoirs du Parlement européen (3/3) : les ratés.

- **Les tentatives de « constitutionnalisation » de l'UE :**

C'est-à-dire donner une constitution à l'UE. Modifier l'institué pour que l'UE devienne un Etat fédéral.

- « **Projet Spinelli** » de Constitution du **14 février 1984**.

Une Commission constitutionnelle est créée au Parlement Européen en **1982** pour préparer un projet de traité constitutionnelle.

Le projet est voté en **1984** et proposé aux Ministres. Le Conseil a enterré le projet et ne l'a jamais examiné comme c'était une proposition du Parlement seul.

- **Convention de Lacken** en **2003** a créé un projet de Constitution avec reprise du projet Spinelli mais rejeté par la France et les Pays-Bas en **2005**.

Cette convention est née avec l'impulsion du Parlement européen.

cf article Cohen & Weisbein, « *Laboratoires du constitutionnalisme européen* » (2005) sur Lacken en 2002-2003.

- **L'élection directe des députés européens :**

Une élection européenne a été mise en place avec le sommet de Paris en **1974** au Suffrage Universel Direct (SUD) à partir de **1979**.

Mais cette élection n'est pas totalement conforme à ce que voulaient les députés à l'origine.

Il y a eu plusieurs tentatives infructueuses du Parlement avec rapports afin de mettre en place une vraie élection européenne (car aujourd'hui l'élection européenne est une élection nationale pour élire les députés européens).

C'est le cas notamment avec les rapports Dehousse en **1960** et Patijn en **1974-1975**.

Certains rapports vont loin dans le détail de l'élection directe et dans la description de la procédure d'élection.

Mais ces projets sont restés lettre morte jusqu'au sommet de Paris de **décembre 1974**.

Les ratés quant au projet initial des parlementaires sont les suivants :

- **Échec persistant à définir une « procédure électorale uniforme » (PEU)**

Le Royaume-Uni voulait garder son scrutin majoritaire et la possibilité d'élire des députés nationaux comme députés européens (possible **jusqu'en 2004** pour le pays).

- **La mise en place de circonscriptions transnationales**

C'est-à-dire élire pour plusieurs pays des députés de nationalités différentes. Or aujourd'hui les français votent pour les français, ...

Certains rapports ont tenté de modifier cette règle : rapport Seitlinger 1982, Bocklet 1986, Duff 2012, Hübner & Leinen octobre 2015...

Mais procédure qui n'est pas encore adoptée à cause de divisions nationales, mais aussi internes aux partis eux-mêmes.

Contrôle de l'exécutif

Le Parlement en tant qu'instance co-législative a une compétence dans le contrôle de l'exécutif :

- Il a un pouvoir de contrôle de la Commission par :
 - **L'« élection » du Président** de la Commission et de son collège
Cf cours sur la Commission
 - **Les questions écrites** individuelles et orales collectives soumis à la Commission à chaque séance
Demande de comptes notamment qui peut être soumis à la Commission à chaque séance.
 - **« Motion de censure » (art. 234 TFUE) :**
Cette motion doit être déposée par 1/10 des membres du Parlement, approuvée par un vote à la majorité des membres du PE et 2/3 des suffrages exprimés.
Pouvoir encore jamais utilisé à ce stade mais le contrôle de l'exécutif se fait aussi par des forces institutives.
- Il a un pouvoir de contrôle du Conseil par :
 - **La codécision**
C'est un élément d'équilibre. Erige le Parlement sur le même pied que le Conseil.
Cette codécision est cependant toujours soumise à la possibilité de trouver ou non des majorités au Parlement.
 - **Les questions** écrites et orales et l'« heure des questions » au Conseil

Le Parlement dispose d'autres pouvoirs afin de contrôler l'exécutif tels que :

- Les **commissions d'enquête et commissions temporaires**
Ces commissions sont une création libre du PE sur des sujets précis
Ex. vache folle 1997, Santer 1999, Prestige 2003
En ce moment : commissions sur les ingérences dans les élections démocratiques en EU, sur le bien être animal ou encore intelligence artificielle.
Permet de prendre position sur des sujets précis.
- Le droit de recours devant la CJUE
Cet élément est important mais pas exclusif au Parlement car il est disponible pour tout le monde y compris les citoyens

Le Parlement détient ainsi un certain nombre de pouvoirs et les utilise afin d'essayer d'accroître ses compétences (instituant).

Mais le Parlement européen n'est pas une institution homogène. Toutes ces ressources sont toujours soumises à la possibilité ou non de trouver une majorité en son sein.

L'organisation administratives et les administrateurs du Parlement européen.

Nous allons voir qu'il existe des configurations d'acteurs au sein du Parlement mais aussi des rapports de forces internes entre ces acteurs.

Au sein du Parlement, il y a d'abord **des acteurs administratifs** (fonctionnaires européens) avec :

- **Le secrétariat général :**

Il possède une **importance administrative** en termes d'organisation et de continuité entre les différents travaux entrepris au sein de l'UE.

Mais aussi une **importance numérique** : il y a environ 6500 agents dont 1000 affectés aux groupes politiques. Ces acteurs sont dotés de ressources institutionnelles majeures car :

- Ils créent la possibilité d'un **multilinguisme total**
24 langues officielles, 700 traducteurs et 500 interprètes.
- Permettent une **triple localisation du Parlement** entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg.
- Et la présence d'**« experts » des procédures et des législations communautaires.**

Série Parlement à regarder qui est sympathoche.

- **Les secrétariats des groupes** (différents des secrétariats de commission) :

Les fonctionnaires européens partagent le travail administratif avec d'autres agents recrutés directement par les partis politiques par exemple. Ces agents peuvent être désignés comme des agents temporaires.

Cela mène-t-il à une confusion des « rôles » ?

Sont-ils des fonctionnaires détachés ou des administrateurs partisans ? Des auxiliaires ou agents principaux du groupe ? (stabilité, expertise)

Cf L'exemple des permanents des « partis politiques au niveau européen » :

Certains partisans ont longtemps été financés par les groupes politiques pour qu'il puisse siéger au Parlement. Des fonctionnaires ont même été travailler pour des familles politiques. Cela a mené au financement public des partis.

Il faut avant tout admettre une imbrication de la dimension partisane et de celle administrative. Il faut aller plus loin que l'opposition classique permanents // temporaires.

Composition du Parlement européen.

- **Traité de Lisbonne** (à partir des élections de **juin 2014**) :
 - **705 députés** (depuis le Brexit en janvier 2020)

Le nombre de députés variable selon les pays :

Maximum 96 députés (Allemagne)

Minimum 6 députés (Luxembourg, Estonie, Chypre, Malte)

Les députés ne siègent pas seulement par pays car c'est le schème partisan qui l'a emporté. Le jeu politique au sein du Parlement s'effectue avec ces logiques partisans.

Les députés restent toutefois structurés et contraints par leurs intérêts et logiques nationaux. Il faut que le groupe parlementaire soit en accord avec les logiques nationales sinon on a un déséquilibre dans la représentation du pays.

Le nombre de députés a largement augmenté mais aussi celui de leurs auxiliaires

Avec l'Assemblée commune de la CECA entre **1952-1958**, il y avait 78 députés qui étaient tous des parlementaires nationaux délégués par leurs Etats.

- Peut-on parler d'un « champ politique » en expansion ?

Il y a de fait une augmentation des députés et de tous leurs auxiliaires.

Un champ pour **Bourdieu**, c'est un **espace structuré de positions sociales et chacune de ces positions est dotée en ressources particulières** (symboliques, relationnelles, ...). Ce champ est également **dominant**.

Un **champ politique** est donc un **espace relativement autonomisé** par rapport aux autres champs.

Mais existe-il un champ politique autonome dans l'UE ?

Thèse de certains est de dire que le Parlement a un champ politique quasi inexistant et donc négligeable comme espace de pouvoir. C'est le cas de **Georgakakis**. Il parle plutôt du champ de l'eurocratie qui serait dominant

Et dans les faits, ce **champ politique** est en effet **dominé**. Ce n'est pas forcément dans le champ politique que tout se joue mais dans le champ bureaucratique ou économique par exemple.

Δ Toutefois, **cela ne doit pas conduire à négliger totalement ce champ politique**. En effet, il se développe et s'institutionnalise très fortement.

On le voit notamment avec la multiplication des postes disponibles. On assiste à un **élargissement du champ politique** par le nombre de places disponibles dans ce champ pour les gens qui voudrait s'y investir. Tous ces agents créent des positions particulières et **créent un jeu politique et partisan qu'il ne faut pas négliger**. De plus, les enjeux politiques et partisans au sein de l'UE ont une place de plus en plus importante. On a pu le voir avec la campagne de 2014 pour les Spitzenkandidaten qui a contribué à structurer les enjeux partisans et à mener à une médiatisation de plus en plus croissante des postes de l'UE.

On voit ainsi se créer un **espace de professionnalisation politique sur les questions européennes**. **Mais au sens de Bourdieu ce n'est pas un champ politique en soi car il doit être dominant.**

- Il y a 20 Commissions parlementaires (avec 2 sous-commissions + délégations et intergroupes)

Elles structurent le travail parlementaire des députés avec des compétences diverses.

Ex. **commission environnement, celle des affaires étrangères, celle pour les transports, ...**

Chacune de ces **commissions est structurée avec des groupes politiques** mais il existe, toutefois, des **coordinateurs de groupe** qui **permettent une cohésion** et évitent que chaque pays vote pour ses intérêts nationaux.

Il y a également des **rapporteurs** qui s'occupent d'amender et des **shadow rapporteurs** qui sont mobilisés par des groupes politiques qui n'ont pas accès à certaines commissions du fait de la répartition des rapports entre les groupes et qui ont une importance stratégique afin que chaque groupe puisse amender et donner son avis.

L'autonomisation du champ politique européen passe ainsi d'une part, par l'augmentation des postes disponibles au niveau européen mais, d'autre part, aussi avec l'institutionnalisation plus poussée de ces postes.

Le statut de député et de ses assistants.

- Les députés européens :

Avant 2009, chaque député était rémunéré en fonction d'une grille propre à chaque pays. Il y avait ainsi de **grosses disparités** entre les pays de l'Est et les pays de l'Ouest par exemple.

Depuis 2009, ce n'est plus le cas puisque qu'il y a eu la **création d'un statut spécifique** pour les députés européens avec une rémunération fixe et un remboursement des frais.

De plus, **depuis 2004**, il existe une incompatibilité entre la fonction de député national et européen.

- Pour l'assistance parlementaire :

Depuis 2009, un **statut a également été créé** pour les assistants parlementaires et des **règles instituées**

Chaque député dispose d'une **enveloppe de rémunération**.

24 943 euros en 2019 par mois par député afin de rémunérer 3 assistants accrédités maximum (leurs salaires doivent représenter ¼ de l'enveloppe) ainsi que des assistants locaux.

Cette enveloppe de rémunération **doit être utilisée uniquement pour salarier des personnes travaillant sur des questions européennes**.

Ce n'était pas le cas avant car certains députés utilisaient cette enveloppe européenne pour rémunérer des assistants locaux qui travaillaient sur des questions nationales et non européennes. C'était une des raisons du rejet de la candidature de Sylvie Goulard par exemple.

- Cette création de statuts mène ainsi vers une **progressive professionnalisation européenne** qui se rapproche de ce qu'il se passe au niveau national avec :
 - Une **division du travail** et une **stabilisation des positions et des intérêts** liés avec des **positions définies au niveau européen** (collaborateurs, fonctionnaires qui gravitent autour des députés).
 - Ainsi qu'avec une **socialisation des acteurs** qui s'opère, faisant, en partie, converger les pratiques de ces mêmes acteurs.

Le champ politique européen se forge ainsi petit à petit et mène à la **parlementarisation du système politique**.

Toutefois, il ne faut pas calquer à l'identique ce qu'il se passe au niveau européen à ce qu'il se passe au niveau national. Les dynamiques, logiques et résultats restent différents.

Néanmoins, même s'il existe un statut unique et une socialisation propre on ne peut pas dire non qu'il n'y a qu'un seul modèle de député européen.

Qui sont vraiment les députés européens ? « Rôles », profils et « européanisation ».

<https://www.votewatch.eu/blog/full-background-of-new-meps-what-does-it-tell-us/> :

Cette étude montre que les parlementaires, par exemple, sont assez dotés en capital scolaire (25% ont un doctorat, 1/3 d'entre eux ont une expérience académique).

Mais il **existe différents « rôles » au sein du PE en réalité**.

Chaque député arrive avec son habitus (Bourdieu, 2000) avec lequel il va exercer son rôle. **Lagroye** dit, en effet, qu'on ne subit pas son rôle social. On peut subir certaines contraintes de positions mais il y a toujours des marges de manœuvres pour occuper les rôles.

On prendra l'exemple de :

NAVARRO, Julien, *Les députés européens et leur rôle*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2009

Qui développe une typologie des députés européens :

- L'« animateur » : qui fait vivre l'espace européen:

Cf Spinelli, Cohn-Bendit ou encore Farage (un des principaux animateurs au niveau des eurosceptiques).

- Le « spécialiste » : qui souhaite obtenir des résultats concrets en se spécialisant dans un domaine notamment.

Cf Alain Cadec sur la pêche ou Arnaud Danjean sur la défense.

- L'« intermédiaire » : qui va faire le lien « visible » entre les électeurs et le Parlement européen.

Cf Jean-Marie Cavada, Ari Vatanen, Nana Mouskouri, ...

- Le « Contestataire » : qui va remettre en question l'UE

Cf Farage, Le Pen, Mélenchon, ...

On voit ici pour Farage que les différents rôles ne sont pas incompatibles entre eux.

- Le « dilettante » (ou recasé?) : ne fait rien...ou pas grand chose

Cf Rocard, Dati

Cf Hortefeux, Peillon qui étaient plus en fin de carrière

Il y a ainsi une variété de rôles endossés par les députés européens.

II. Les ressources symboliques du Parlement européen dans le gouvernement de l'UE.

Le Parlement européen a des ressources symboliques et partisans importantes au niveau transnational.

La légitimation démocratique du PE...et ses problèmes récurrents

Le Parlement européen a une place singulière dans le système politique européen. Grace aux élections il possède des ressources symboliques qui sont toutefois secondaires face aux ressources institutionnelles. Ces ressources symboliques reposent principalement sur le fait que c'est la seule institution directement élue par les citoyens.

Cette **élection** (plus ou moins) **directe** existe **depuis 1979** mais elle a certaines limites. Elle est utilisée comme une **revendication de légitimité importante** et a permis de servir d'appui aux revendications des députés afin d'augmenter leurs compétences (**cf** pour la codécision de Maastricht).

Il y a toutefois quelques problèmes récurrents qui reposent sur le **mode scrutin** et la manière dont il se déroule. C'est, en effet, plutôt une **élection nationale** avec des candidats choisis non pas par des partis européens mais par les partis nationaux qui établissent les listes, les enjeux et les programmes au niveau national.

Cf article de **LEFEBVRE & MARREL** de **2012** qui parle de la dépendance des députés européens aux partis nationaux. Ils montrent que les ressources partisans nationales priment.

Malgré cette élection directe, on parle ainsi toujours de « **Second-order national elections** ».

Cf REIF & SCHMITT en 1980. On parle d'élections de second ordre car elles sont menées sur des enjeux nationaux plutôt qu'europeens. De plus, elles favorisent plutôt l'opposition dans chaque pays ou les partis protestataires (illustré par le vote sanction utilisé par les citoyens afin de « condamner » les gouvernements en place.)

De plus, la légitimité démocratique du PE est à remettre en question car la participation était en baisse constante **avant 2019** malgré des différences à noter entre les pays (cf tableau des taux d'abstention en fonction des pays). En effet, la Slovaquie et la République Tchèque étaient presque à 90% d'abstention tandis que les pays comme Malte, la Grèce ou le Luxembourg votent beaucoup (Δ dans ces pays le vote est obligatoire).

La question de la légitimité du PE est complexe car il faut avoir une vision globale et une vision des champs politiques nationaux qui peuvent avoir une répercussion importante au niveau international.

Légitimation démocratique et influence politique

Le PE dispose toutefois d'autres ressources symboliques.

Il dispose d'un **pouvoir de « délibération » et de résolution.**

Dans le schème politique parlementariste, il **permet le débat et délibère publiquement** (cf « Assemblée délibérante » **Olivier Costa**). S'il y a bien une **arène politique** où on débat à **visage découvert** c'est le PE (cf théorie politique de **Habermas, J-M Ferry**)

Le PE se réclame ainsi une institution transparente mais quelques problèmes restent à soulever. Il y a en effet une **importance grandissante des trilogues ou encore des huit-clos** (cf Varoufakis)

L'influence politique du PE se joue également dans sa **capacité à se saisir de différents sujets** même s'ils ne sont pas de sa compétence. C'est le cas notamment avec les **résolutions d'initiative** qui ont un effet politique et symbolique important ainsi que d'autres pouvoirs comme la décharge budgétaire par exemple.

De plus, l'institution est une sorte de **courroie de transmission** entre les citoyens et le système institutionnel. Ce rôle est incarné en partie par le **droit de pétition et l'« initiative citoyenne européenne »** (consacrée à l'article 227 du TFUE, les doivent mobiliser 1 million de signatures dans 7 Etats minimum en 1 an) . Grâce à cette dernière, les députés peuvent appuyer des demandes faites par ce biais. L'initiative citoyenne européenne est cependant limitée car les seules qui sont allées au bout n'ont pas mené le PE à légiférer sur le sujet.

Enfin, le PE est aussi une **autorité morale**. Il dispose d'un **rôle symbolique** en servant de **tribune** à certaines personnalités européennes ou non. Il se prononce également sur **l'attribution de certains prix**. C'est le cas pour le **Prix Sakharov depuis 1988**. C'est l'occasion pour le PE de prendre position dans les crises et débats des relations internationales (cf en **88** le 1^{er} prix est décerné à **Mandela**). Il a ainsi la possibilité de prendre position dans les domaines où il n'a pas de compétence et notamment ici celui des relations internationales et de la politique étrangère.

Mais il y a toutefois des limites et des nuances à ses ressources du fait de la **complexité de l'information sur l'activité du PE**. En théorie son activité est transparente mais accès à l'information de ce qui se passe au PE n'est pas facile pour tous.tes.

De plus, les **outils de démocratie participative** (initiative citoyenne, ...) restent **limités**.

« Démocratie européenne » ou « démocratie Potemkine » ?

Qu'est ce que les « Villages Potemkine » ?

En Crimée en **1787**, lors d'une visite de Catherine II, Potemkine avait fait ériger des faux villages pour lui faire croire que ses sujets se portaient bien. Depuis c'est devenu une expression.

On peut étendre ce modèle à l'UE en se demandant s'il n'est pas qu'une « **Démocratie Potemkine** » ?

C'est l'idée défendue par **Vauchez** dans *Démocratiser l'Europe* (2014). La démocratie européenne est censée s'appuyer sur les ressources de démocratisation (partis, élections) afin d'accroître sa légitimité. Mais pour Vauchez ces concepts qui nous semblent familiers (élection, ...) deviennent une sorte de faux semblant au niveau européen. Ce serait en réalité qu'une source de légitimation politique, et la démocratie européenne ne serait qu'une façade.

Par exemple, les partis politique au niveau européen ne sont en effet pas aussi puissants qu'au niveau national et le PE est tout de même limité dans ses pouvoirs même s'il est élu par les citoyens européens.

D'autres parlent de vraies avancées institutionnelles de démocratisation.

Les limites de la parlementarisation

Le système parlementaire et le PE ont leurs limites.

Le PE est **co-législateur que dans certains domaines** par exemple. Plus particulièrement dans ceux qui lui ont été explicitement attribués par les traités.

De plus, il n'a **pas d'initiative formelle des lois**, même dans la P.L.O. le PE est soumis aux blocages du Conseil. Cette limite est à nuancer puisque que plus en plus le PE cherche et parvient à infléchir le programme législatif de la commission (UvDL cherche d'ailleurs une plus grande écoute à l'égard du PE).

Parmi ses limites, le PE peine à trouver un réel **demos européen** et une identité européenne selon **Jürgen Habermas**. On dit qu'il n'y a pas de peuple européen qui pourrait échanger dans la même langue et sur les mêmes enjeux. Et en tant que tel, il n'y a, en effet, pas de peuple européen.

D'autres auteurs comme **Kalypso Nicolaïdis** proposent d'assumer la pluralité des peuples et de former de nouveaux concepts comme celui de **demoï-cratie**. Pluriel de demos, la demoï-cratie est fondée sur la coexistence des Etats membres et des peuples aussi différents soient-ils.

Enfin, on se pose également la question au niveau européen de la **cohésion idéologique des groupes politiques**. Il est ici question des mobilisations idéologiques partisans au niveau transnational. Lorsque l'on cherche à définir le champ politique de l'UE, quel modèle appliquer ? La question des ressources partisans y est essentielle lorsqu'on se pose ces questions.

III. Le PE et les partis : des ressources en cours de valorisation

On verra qu'effectivement le champ politique européen et les ressources politiques partisans sont tout à fait dominées dans le champ du pouvoir européen MAIS ces ressources sont en cours de renégociation. Il faut considérer le poids des ressources différemment en fonction du moment décisionnel dans lequel on se trouve et selon les arènes dans lesquelles on agit.

Par exemple, les ressources partisans de UvDL n'étaient pas ses ressources principales pour son élection. Mais les ressources partisans jouent quand même un rôle lorsque UvDL doit se faire confirmer par le PE. A ce moment, elles prennent une tout autre valeur (plus forte).

L'organisation politique du PE : les organes dirigeants

L'octroi des organes dirigeants est pondéré en fonction des groupes politiques présents au PE.

Il y a :

- La présidence (et 14 vice-présidents nommés par les groupes politiques proportionnellement à leur force et au nombre de députés. Δ à nuancer car certains postes sont négociés directement entre les groupes) :
- ☐ Le bureau du PE composé d'un président, 14 VP, 5 Questeurs. Il s'occupe des questions administratives et financières.
- ☐ La Conférence des présidents de commissions (et de délégations) pour la coordination entre les commissions parlementaires
- ☐ **La Conférence des présidents** (des groupes politiques). Cet organe distribue la répartition des rapports entre les commissions et entre les différents rapporteurs des groupes politiques.

Il s'occupe de la programmation des travaux et ordres du jour du PE et décide en dernier recours des Prix (par exemple Sakharov...).

Un point est à soulever ici : dans l'organisation des partis, les groupes politiques majoritaires ont plus souvent la Présidence de la Commission également.

L'organisation partisane du PE

Le PE dispose de **7 groupes politiques**. Pour composer un groupe politique il faut avoir 25 députés minimum dans ¼ des Etats Membres, ce qui permet la coopération entre les pays.

Les groupes politiques du PE sont-ils **cohérents politiquement** et **il y a-t-il un clivage gauche / droite ?**

Entre certains partis qui fondent les groupes politiques, il y a des convergences idéologiques mais aussi des divergences (cf suspension du PPE du parti de Viktor Orban).

On voit en réalité :

- Un accroissement des alignements gauche / droite de 1979 à 2004.
C'est en étudiant le vote par rôle (pour lesquels ont associé le nom du député au vote) que **Simon Hix** et d'autres ont dégagé cette variable (MAIS leur analyse ne porte que sur les votes par rôle)
- Une domination persistante de la « grande alliance » PPE / PSE
...jusqu'en 2019. L'alliance n'a désormais plus que 45% du PE (336 sièges / 751). Les deux partis doivent ainsi composer avec un 3^{ème} groupe afin d'obtenir une majorité

En termes de **ressources partisans nationales**, les **groupes sont divisés en leur sein** avec l'existence de délégations nationales (réunions qui regroupent les députés du même parti national) :

Quelques exemples de ces divisions en rapport aux ressources partisans nationales :

- Ex. : Directive « Services » (2006), rapportrice Gebhardt (PSE) : vote contre des délégations socialistes française et belge se fondait sur les débats nationaux à l'époque (cf affaire du plombier polonais) tandis qu'ils faisaient parti du S&D.
- Election d'U. Von der Leyen : 9 délégations nationales S&D sur 26 ont voté contre, cela montre une division interne aux partis européens.

Ainsi il y a certes 7 groupes politiques au PE mais en réalité il y a 196 partis nationaux (+ 18 indépendants)

Des groupes plus ou moins divers et divisés

Les modèles des groupes politiques sont différents également. Il y a des **groupes à parti dominant**. C'est le cas du PPE avec l'Allemagne qui est majoritaire au sein du groupe. Mais aussi le CRE dominé par la Pologne, Renew dominé par le parti français. Il y a aussi des **groupes bipartisans**. Et enfin, **des groupes divisés** qui ont donc une plus grande difficulté à se positionner. C'est le cas du S&D qui est dominé par 3 partis principaux : Espagne, Italie, Allemagne. Mais aussi le groupe politique Identité Démocratie (Rassemblement National français et Ligue italienne), les Verts (dominés par les allemands et les français mais qui a d'autres partis nationaux importants), mais aussi la Gauche Uni Européenne (très très divisée).

IV. La question des « partis politiques au niveau européen »

Il y a des partis qui se sont formés en dehors du PE et qui ont une forme similaire aux groupes du PE.

10 PPNE en activité

- ☐ Parti populaire européen (PPE) **depuis 2004**

Quasi le même que celui du PE mais ils ont quand même des divergences.

Le parti européen a décidé d'exclure Fidesz (Hongrie) du parti tandis que le député siège toujours au PE avec le groupe politique du PPE.

- ☐ Parti socialiste européen (PSE) **depuis 2004**

Correspond au S&D mais la composition n'est pas forcément la même.

- ☐ Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe (ALDE) **depuis 2004**

Au niveau du PE, il ne s'appelle plus comme ça mais est devenu Renew sous l'influence de LREM (dominant).

- ☐ Parti Vert européen (PVE) **depuis 2004**

Correspond au groupe des Verts (et de l'Alliance Libre Européenne au PE mais ces deux partis sont séparés au niveau européen sinon).

- ☐ Alliance Libre Européenne (ALE) **depuis 2004**

Rassemble plutôt des partis à tendance régionaliste / indépendantiste.

- ☐ Parti de la gauche européenne (PGE) **depuis 2004**

N'est pas vraiment comme la GUE.

- ☐ Alliance des Conservateurs et Réformistes européens (ACRE), **2010**

Correspond au CRE.

- ☐ Parti démocrate européen (PDE) **depuis 2004**

A intégré le S&D pendant un moment au PE.

- ☐ European Christian Political Movement (ECPM) **depuis 2010**

- ☐ Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés (MENL) **2011**

Rassemblement des extrêmes droites.

Situation juridique actuelle

Pour devenir un parti politique au niveau européen, il existe **différentes sources juridiques**. C'est d'abord avec **Maastricht** qu'il y a pu avoir une **mention symbolique de ces partis**. Puis en 2004, ils ont obtenu un financement public au niveau européen qui a consolidé leur existence.

Aujourd'hui, il y a deux mentions au **traité de Lisbonne (2007/2009)** avec les articles 10 paragraphe 4 et 224 du TFUE.

Article 10, parag. 4 du TUE (Titre II - « principes démocratiques »): « Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. »

Article 224 TFUE (partie « dispositions institutionnelles » sur le Parlement européen): « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent par voie de règlements le statut des partis politiques au niveau européen visés à l'article 10, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, et notamment les règles relatives à leur financement »

Toutefois, les **conditions d'existence de ces partis et leur financement restent larges** et ne leurs donnent **pas un poids central dans le champ du pouvoir au niveau européen**.

Conditions pour obtenir le label partisan européen

Pour obtenir le label partisan européen il faut « **avoir la personnalité juridique dans l'État membre où il a son siège** ». C'est-à-dire être une association reconnue dans les Etats membres de l'UE. Il faut aussi « **avoir des élus (européens, nationaux ou régionaux) dans au moins un quart des Etats membres** (ou alors avoir réuni, dans au moins un quart des États membres, au moins 3% des votes exprimés lors des dernières élections européennes) ». Comme énoncé précédemment, ces élus peuvent être des élus nationaux et/ou régionaux et pas des députés siégeant au PE. Il faut aussi « **respecter, dans son programme et par son action, les principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit** ». Pour résumer ils doivent respecter les principes de l'UE. Cela n'a pas posé problème jusque-là mais cela risque de se corser si l'on prend l'exemple de la Hongrie ou de la Pologne. Et enfin, il faut « **avoir participé aux élections au Parlement européen ou en avoir exprimé l'intention** ».

Procédure de reconnaissance

La **procédure de reconnaissance** des partis au niveau européen est **annuelle donc incertaine**. Ce sont donc des structures assez faibles car ils ne sont pas stables. Cette procédure est aussi **contraignante**. Il est, de plus, **impossible de reporter les crédits** (que ce soient les subventions vs. Financement sur budget propre) sur l'année à venir. C'est un des enjeux de la réforme en cours.

Les partis sont reconnus par une **autorité indépendante** (qui peut enlever le label aux partis) et un « **comité de personnalités éminentes** ». Le bureau du PE était accusé d'être « juge et partie » d'où création de l'autorité avec directeur indépendant.

Cette autorité indépendante a la **possibilité d'ôter le label si les conditions ne sont plus remplies, sur demande ¼ des députés européens**.

Idée de « Cartellisation » des partis politiques ? Cf **Katz & Mair, I. Van Biezen**.

Cela signifie que dans les démocraties européennes, les partis deviennent des co-gestionnaires des fonds publics européens et s'arrogent selon les règles édictées.

Des Europartis en « stand-by » ?

Que sont ces europartis en réalité ?

On parle souvent de « proto-partis », « fédérations de partis », « Europartis ». Au niveau juridique ils s'appellent des « **Partis politiques au niveau européen** » (**Art. 138 A** du Traité de Maastricht). Ils voulaient à la base s'appeler partis politiques européens mais les partis nationaux ont contesté en disant qu'eux aussi étaient des partis européens. On constate une lutte d'influence évidente ici.

Mais **quelles fonctions ont ces partis** ?

Les partis européens ont des caractéristiques très différentes comparé aux partis nationaux puisque d'ordinaire les partis sont d'abord **l'expression des préférences du « peuple »**. Mais de quel peuple parle-t-on ici ? (« démos européen ?). Les partis transnationaux sont moins probablement les courroies de transmission des volontés nationales. D'autant plus qu'ils **n'ont pas d'adhérents individuels**. Par ailleurs ils sont censés avoir la charge de gérer le gouvernement en alternance du système politique d'un état mais en Europe il n'y a pas de gouvernement au sens propre. Enfin, la fonction principale de ces partis semblerait être **une fonction potemkine**, de faux semblant et donc serviraient plus de légitimation par « **mimétisme institutionnel** ».

Les partis européens rassemblent en réalité des partis nationaux parfois très éloignés et divisés sur certains sujets. On peut donc se poser la question de l'existence de réels **clivages** idéologiques entre les partis eux-mêmes ? Ils servent plus de discours de légitimation.

Néanmoins, tout en étant une façade potemkine, ces partis ont des financements européens ce qui leur permet d'embaucher différents types d'acteurs (permanents, intermittents). Ils contribuent au développement d'un champ politique européen par la multiplication des postes objectifs accessibles à ceux qui veulent s'investir dans l'UE. Ce sont des structures administratives qui permettent le développement de ressources particulières.

Conclusion : une « institution contrainte » (Mérand & Weisbein, 2011)

Le PE est une « institution contrainte » (**cf Mérand et Weisbein 2011**) c'est-à-dire une institution dont les **compétences sont concédées** (même si parfois suscitées s'il y a pression **cf** pour la codécision) par les chefs d'Etat et de gouvernements lors des différentes négociations intergouvernementales. Mais les **compétences de l'institution restent limitées** car elles sont **sectorisées** et que le PE n'a pas de droit formel d'initiative même si le droit d'initiative informel est de plus en plus utilisé.

Le PE est aussi une institution contrainte car malgré sa volonté de transparence **la complexité du travail au PE** rend l'institution opaque que ce soit à cause de la technicité, des langues, des localisations, à la fois pour les citoyens mais également pour ses membres (**cf** problèmes de langue qui sont tout de même moins importants aujourd'hui).

Cela entraîne ainsi une spécialisation accrue des députés et **une expertise technique de plus en plus nécessaire**. En témoigne la **figure du « député expert » y compris intégrée par les députés européens eux-mêmes**. C'est-à-dire un député avec un capital scolaire important et qui se spécialise sur certains sujets au PE. **Cf S. Michon & W. Beauvallet**, « Des eurodéputés experts ? » → article en ligne.

Peut-on parler de « **bureaucrates élus** » ? (**D. Georgakakis et Antoine Vauchez**). Idée selon laquelle les acteurs du PE sont dominés dans le champ bureaucratique. Cette vision des choses est tout de même radicale, les députés restent des acteurs partisans et politiques rattachés à des partis nationaux eux même attachés à des groupes politiques européens.

Mais on parle quand même d'une « **parlementarisation** » avec de certaines évolutions. Notamment avec les rapports de pouvoirs entre les institutions où le PE a une place non négligeable dans le système. Le PE dispose, en effet, de certaines spécificités avec un pouvoir d'expertise et avec les possibles négociations

inter-institutionnelles. On observe cependant en parallèle un rôle des parlements nationaux en évolution constante du fait de la reconnaissance de la nécessité de vote au niveau national pour les nouvelles adhésions à l'UE par exemple.

Le PE et la crise grecque

Pour plus d'infos sur la crise grecque, consultez le livre de Varoufakis et « **l'enquête sur la Troïka** » publiée par le PE. Cette enquête a été menée par les parlementaires sur leur propre initiative et a mené à des commissions d'enquête en **2014** (Commission des affaires économiques et monétaires sur les méthodes de travail de la Troïka et une commission de l'emploi évaluant les impacts sociaux). On peut mettre en avant ici des ressources partisans et symboliques très importantes.